



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

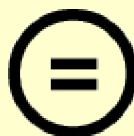
다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

외교학 석사학위논문

경부고속도로건설사업(1967-1970)
참여 국가조직과 관련제도 분석을
통한 박정희 정권기 관료제 형성
특징 연구

2015년 8월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
강 다 위

국문초록

한국의 관료제는 언제 어떤 방식으로 형성되었는가? 이 질문에 답하기 위해서 관료제의 성격이 근본적으로 변화한 시기인 1960년대 박정희 정권기를 주목할 필요가 있다. 군사 쿠데타로 집권한 박정희는 군부 정권이 본질적으로 가지는 반(反)정치적 성격 때문에 정치적 정통성을 결여하고 있었다. 박정희는 경제적 성과로 정치적 정당성을 대체하고자 하였고 이 과정에서 국가체제의 효율성과 전문성이 강조되는 관료화가 일어났다. 다시 말해 1960년대 관료화는 박정희가 자신을 둘러싼 정치적 불확실성을 해소하려고 만든 전략에 따라 이루어진 것이다. 이 관료화의 구체적인 양상과 특성은 박정희 정권이 수행한 정책의 전개 과정을 자세히 따라가며 파악할 수 있는데, 대표적으로 경부고속도로건설사업은 사업 목적과 전개 내용을 고려해볼 때 박정희가 고안한 고도의 정치적 전략이었다는 점에서 관료화와 정치적 상황 간의 관계를 잘 보여주는 사례이다.

박정희는 비능률적이고 전근대적인 구(舊) 행정으로부터 탈피하여 성과주의적인 정책 수행을 통해 정치적 정당성을 확보하고자 했기 때문에, 이 사업에 관련된 제도와 국가조직의 변환은 효율성과 전문성을 높이는 방향 즉 배버적 의미의 법-합리적 체제로의 이행이었다고 할 수 있다. 동시에 이 변환은 박정희의 카리스마적 지배를 일상화(日常化)하는 과정이기도 했다. ‘무능’하고 ‘부패’한 구정치인들 때문에 만들어진 경제적 ‘위기’ 상황에서 자신을 해결사로 자칭하여 나선 박정희는 자신의 권력을 일시적이지 않게 지속하고자 했기 때문이다. 그리고 권력의 지속을 위한 정당성을 자신의 경제적 성과 달성 능력으로 증명하고자 했다.

경부고속도로건설사업도 이런 맥락에서 고안된 사업이었다. 1960년대 후반 경제성과 달성이 지체되면서 박정희의 카리스마적 지배 정당성을 위협을 받게 되었을 때, 박정희는 ‘공기 단축’이라는 새로운 초(超)현실적인 목표를 설정하기에 이른다. 위기 상황으로부터의 탈출 능력을 목표에 대한 초과달성이라는 성과로 증명하기 위해서였다. 경부고속도로건설사업의 주무부서인 건설부는 이러한 맥락에서 행정적 제도화가 진행되고 행정의 전문성이 고취되는 관료화를 겪었는데, 거시적으로 보면 이는 박정희의 카리스마적 지배를 합리화 과정의 일부였다고 볼 수 있다.

요컨대 본 논문의 연구목적은 1960년대 한국에서 일어난 관료화의 양상을 박정희라는 정치 권력자를 둘러싼 정치적 상황과 관련해 자세히 추적함으로써 그 특성을 분석하는 것이다. 특히 경부고속도로건설사업은 박정희의 카리스마적 지배가 한층 고취된 시점에 시작되어 카리스마적 지배의 합리화가 위태로워지기 시작한 1960년대 후반까지의 시기에 진행되었다는 점에서, 정치적 불확실성과 관료화의 관계를 잘 나타내 보이고 있다. 이러한 접근 방식은 박정의 정권기를 분석할 때 일반적으로 사용된 발전관료제적 관점을 탈피하여 관료화의 양상과 나아가 정치 개념의 변환을 설명하는 데 새롭고 중요한 함의를 가진다.

주요어 : 경부고속도로건설사업, 관료제, 관료화, 정치적 불확실성, 카리스마의 합리화

학 번 : 2012-20200

목 차

제 1 장 문제제기	1
제 2 장 기존연구 검토 및 이론적 설계	4
제 1 절 기존연구 검토	4
제 2 절 이론적 설계와 분석범위	11
제 3 장 1960년대의 관료화 양상	20
제 1 절 군사 정권기 관료적 합리화 과정의 특징	20
제 2 절 법령 정비와 국가조직 확장	22
제 3 절 인적 정비	27
1. 공무원 숙청작업	27
2. 직업공무원제도	30
제 4 절 업무양식 확립과 공무원교육	32
제 5 절 군대식 행정	35
제 4 장 이승만·장면 정권기 경제개발정책의 정치권력 적 의미	37
제 1 절 이승만 정권기 경제개발계획	38
제 2 절 장면 정권기 경제개발계획과 국토개발계획	41
제 5 장 박정희 정권기 경제개발정책의 정치권력적 의 미 : 경부고속도로건설사업 이전 시기	44
제 1 절 군정기(1961-1963)	44
1. 정치적 맥락	44

2. 제1차 경제개발5개년계획	47
3. 국토건설단	48
제 2 절 제3공화국 초중기(1963-1966)	49
1. 정치적 맥락	50
2. 국토건설종합개발계획	54
 제 6 장 경부고속도로건설사업의 정치권력적 의미와 국 가체제변환	 56
제 1 절 1967년 : 경부고속도로건설사업 추진	57
1. 정치적 맥락	57
2. 대국토건설계획	59
3. 경부고속도로건설사업 관련 제도와 국가조직 변화	62
제 2 절 1968-1970년 : 경부고속도로건설사업의 진행과 ‘공기 단축’	69
1. 정치적 맥락	70
2. 경부고속도로건설사업 관련 제도와 국가조직 변화	72
 제 7 장 마치며	 78
 참고문헌	 82
Abstract	92

표 목 차

[표 1] 국 수준의 주요부처 조직 수와 수준 비교	25
[표 2] 조직개편 빈도 비교	26

그 립 목 차

[그림 1] 제1공화국 연도별 고등고시 및 고등전형 합격자	31
[그림 2] 건설부와 경제기획원 조직 변화	66

제 1 장 문제제기

한국의 관료제는 언제 어떤 방식으로 형성되었는가? 이 질문에 답하기 위해서 본 연구는 박정희 정권기 수행된 경부고속도로건설사업에 관련된 제도와 국가조직의 변화양상을 분석하여 한국 관료제 형성의 특성을 살피고자 한다. 이러한 시도는 다음의 두 가지 핵심가설로부터 출발한다. 첫째, 관료화는 본질적으로 정치적이다. 둘째, 한국 관료제의 결정적 전환은 1960년대 박정희 정권기에 이루어졌다.

간단히 말해 1960년대 관료화의 특징은 행정적 합리성의 고도화라고 할 수 있는데, 이는 군사 쿠데타로 집권한 박정희가 자신의 정치적 정당성을 확보하기 위해서 일으킨 변화였다. 이 변화는 박정희가 추진한 정책의 수행 과정에서 살펴볼 수 있으며 국토개발 분야에서는 경부고속도로건설사업이 이를 잘 나타내고 있다. 중요한 점은 행정적 합리성의 고도화는 정치적 정당성을 확보하기 위한 수단일 뿐이었다는 것이다. 따라서 행정적 합리화의 과정은 부주의하고 불충분한 방식으로 이루어졌다. 다른 한 편으로 이러한 행정적 합리성의 고도화는 곧 군대식 행정의 도입이었다고 볼 수 있으며, 이를 계기로 한국 사회 전반에 군대식 문화가 스며들게 되었다.

1960년대의 관료화의 특징을 이해하기 위해서 이전 시기의 관료제를 살펴볼 필요가 있다. 한국에서 관료제는 일제강점기에 일본으로부터 최초로 이식되었다. 일제치하 관료제는 근대적 법규와 관리 체계를 갖추었지만, 조선총독부를 중심으로 한 엄격한 위계질서를 바탕으로 경찰능력이 강조된 강압적 수탈기구의 역할을 했다. 1945년에 일본으로부터 독립하고 1948년 남한에서 단독정부가 수립되기 이전까지인 미 군정기 동안 이 초기적 관료제가 그대로 유지¹⁾되었다. 이승만이 초대 대통령으로

1) 미 군정은 일본강점기의 법령을 일방적으로 폐지하지 않고 「이전법령등

집권하였지만, 이승만 대통령은 일본강점기 관료와 경찰을 재기용함으로써 정권을 용이하게 장악하고자 하였다. 이렇게 재기용된 관리들은 일반 국민의 신뢰가 희박하다는 것을 알고 있었고, 일제치하 관료제에서 주로 말단 행정직을 맡고 있었다는 점 등 때문에 조직 운영의 효율성을 기하려고 노력할 수 없었다. 미 군정기 동안 한국에 미국식 행정 기술이 소개되었음에도 그보다는 일제치하 관료제로부터 물려받은 양식과 절차를 맹종하는 성향이 강했다. 다시 말해 이승만 정권기의 관료제는 행정 능력이 취약하고 행정이 전문화 즉 제도화되지 않은 도구적 성격이 강했다.²⁾

5·16 군사쿠데타를 기점으로 군부가 정권을 장악하면서부터 행정 능력의 전문화 혹은 행정적 합리성의 고도화가 시작되었다. 이를 기점으로 국가체제는 양적으로 확대되었고 행정 능력의 전문성을 성취할 것을 요구받았으며 또한 정권권력자의 정책을 비대해진 공적 국가체제가 수행하게 되었다. 이승만 정권과 박정희 정권을 비교해서 예를 들면, 두 정권 모두 반공산주의적 입장을 견지했지만 반공주의적 정책의 수행에서 행위자의 위치와 지위에 차이가 있었다. 이승만 정권기에는 비(非)국가적 영역 혹은 공적 영역과 사적 영역의 경계에 있는 행위자가 이를 주로 수행했지만,³⁾ 박정희 정권기에는 국가의 영역 혹은 공적 영역에 속한 행위자

의효력에관한건」을 1945년 11월 2일에 제정하여 강점기의 국가체제와 법규 등을 유지하였다. 1948년 제헌국회에서도 “현행 법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다(제100조)”라고 규정하여, 구한말 「법령」, 「조선총독부령」, 「미군정령」 등이 효력을 가졌다. 국가기록원. 2014. 『중요 공개기록물 해설집 6. 국토개발편 1960~1980』, (대전: 국가기록원 기록정보서비스부 공개서비스과), pp. 37-38; 이병량(외). 2004. “관료의 충원방식을 통한 한국관료제의 형성과정에 대한 연구: 전 총무장관 이석제의 역할을 중심으로,” 「한국행정논집」 16(4), pp. 761-765; 하태수. 2010. “박정희 정권 출범 시기의 정부조직법 개정 분석: 발전국가 형성의 역사적 정치경제 배경을 중심으로,” 「한국사회와 행정연구」 21(1), pp. 251-253.

2) 정승건. 2003. 『한국의 행정개혁 : 정치권력과 관료제의 관계』, (부산: 부산대학교 출판부), pp. 100-109.

가 이를 수행했다. 이는 관료제가 처리하는 업무의 범위와 수준이 달라졌음을 보여주며 확대된 범위의 업무를 처리하기 위해서 행정의 전문화가 요구되었음을 의미한다. 달리 말해 1960년대 박정희 정권기에 국가체제의 본질적인 성격이 변화하였으며 나아가 정치의 개념 자체가 변화한 것으로 볼 수 있으므로 관한 학술적 연구가치가 매우 높다.

국가체제 성격의 변화와 이에 따른 정치 개념의 변화를 설명하고자 할 때 제안할 수 있는 한 가지 방법은 1960년대 한국사회에 대한 연구나 기록에서 빈번하게 등장하는 ‘군대식이다’라는 묘사에 착안해보는 것이다.⁴⁾ 당시 군인은 도미(渡美) 유학경험을 통해 현대식 행정기법을 훈련받은 소수 엘리트 집단이었다. 이들이 정권의 중심부에 자리 잡은 후부터 군대의 작동 방식, 즉 세분화된 규칙에 근거한 계획과 수행이라는 업무절차가 중요하게 자리 잡기 시작했다.

특히 흥미로운 것은 1960년대 박정희 정권이 수행한 대규모 정책들이 사전에 정한 목표치보다 의도적으로 ‘초과’ 달성되었던 점이다. 경부고속도로건설사업은 목표치를 의도적으로 초과 달성하고자 했던 대표적인 정책이었다. ‘초과달성’은 박정희가 자신의 군부 정권의 근본적 한계인 정치적 정통성의 부재를 해결하기 위해 의도적으로 고안한 것이었다. 다시 말해서 자신의 정치적 정당성을 (특히) 경제적 ‘위기’로부터 초과달성을 해내는 ‘능력’을 과시하여 확보하고자 했다. 이것이 박정희 정권기의 ‘군대식’ 행정의 중요한 일면이자 ‘카리스마적 지배’의 양상이었다.

당시 한국의 경제적·기술적 여건을 고려해볼 때 경부고속도로건설사업은 합리적인 판단만으로 결정되고 추진된 것은 아니었다. 이 사업은 매우 정치적인 목적으로 박정희가 고안해낸 창조물이었으며, 실제로 공

3) 예를 들면 ‘민족청년단’과 같은 집단이 있다.

4) ‘군대식이다’라는 표현과 ‘군사주의’는 서로 결이 다르다. 군사주의의 경우 병영국가화를 지향하는 ‘국방담론’과 연관될 수 있지만, 여기서 의미하고자 한 ‘군사식이다’라는 묘사는 행정 처리 혹은 정치행위의 수행 자체를 지칭한다. 박정희 정권기의 군사주의에 관한 연구로는 신병식, 2006. “박정희시대의 일상생활과 군사주의- 징병제와 ‘신성한 국방의 의무’ 담론을 중심으로,” 「경제와사회」 72, pp. 148-172을 참고.

사 기간의 단축만을 위해서 고속도로의 질적 기준을 낮추면서까지 공사를 강행했다. 그리고 이 과정에서 관련 제도와 조직이 관료화의 방향으로 변화를 겪었다. 왜 관료제의 변화가 병행되었는가? 그리고 구체적으로 어떤 양상으로 이 변화가 일어났는가? 간단히 말해 1960년대의 관료화는 박정희가 처한 정치적 문제를 해결하기 위한 전략이었으며 따라서 행정적 합리화의 과정은 부주의하고 불충분한 성격을 띠었다.

경부고속도로건설사업이나 제1, 2차 경제개발 5개년계획과 같은 박정희 정권기의 굵직한 정책들에 관한 연구는 결과론적 차원에서 ‘민주/독재’, 혹은 ‘경제성장/불평등 심화’와 같은 양극적 입장에 기초한 경우가 많다.⁵⁾ 그러나 이러한 접근 방식으로는 국가체제의 근본적인 변화에 대한 충분한 논의가 어려우며 정치 개념의 변환에 대한 해석의 공간도 축소될 우려가 있다. 따라서 본 연구는 결과론적인 평가를 지양하는 대신, 당시 박정희를 둘러싼 정치적 상황과 맥락 속에서 경부고속도로건설사업 정책의 의미를 분석하고 이에 관련한 제도와 참여 국가조직의 변환을 함께 추적함으로써 이 시기에 일어난 관료화의 특성을 살피고자 한다.

제 2 장 기존연구 검토 및 이론적 설계

제 1 절 기존연구 검토

5) 최광승. 2010. “박정희는 어떻게 경부고속도로를 건설하였는가,” 「정신문화연구」 33(4), pp. 176-177.

경부고속도로건설사업은 대개 ‘근대화의 상징’이라는 차원에서 분석되고 있다. 관련 연구로는 Chihyung Jeon. 2014. "A Road to Modernization and Unification: The Construction of the Gyeongbu Highway in South Korea," *Technology and Culture* 51(1), pp. 55-79을 참고.

한국의 관료제 혹은 행정체제에 대해서 본 연구와 같은 시기(1960년대)를 분석대상으로 하는 연구는 1980년대에 들어서 진행되기 시작했다. 그러나 많은 경우에 행태 주의적 방법론에 근거하여 공화당의 사전 조직과 같은 정당 활동, 조직체계, 선거 등 실제 정치과정과 민정 이양 과정 등을 이슈적으로 다루는 경향이 있다.⁶⁾ 이러한 접근방법은 당시 정치적 행위를 역동적으로 보여준다는 장점에도 불구하고, 제도의 변화를 단지 부수적 결과물로 여김으로써 국가체제의 변환과 관련한 정치학적 의미를 협소하게 해석한다.

다른 한편으로 1960년대의 국가제도는 ‘형식적 민주주의’의 발달과 관련하여 연구됐다.⁷⁾ 형식적 민주주의란 정치적 민주주의에 대비되는 개념으로, 서구에서 평등에 대한 관념을 중심으로 발달한 민주주의와 구분되는 개념이다. 이는 박정희가 ‘행정적 민주주의’를 강조했던 것과 연관되어 있다. 행정적 민주주의란 경제성장을 만능 해결책으로 제시하는 과정에서 정치적으로 자유주의를 누리는 것보다 ‘행정적’ 차원에서 민주주의 원칙을 고수하고 그 원칙에 의해 국민의 의견과 권리가 존중되어야 한다는 것이다.⁸⁾

최근의 연구 경향인 신제도주의 분석시각은 제도를 정치 설명에 있어 적실성이 없거나 부수적인 것이 아니라 오히려 정치행위자들의 행동을 제약하는 중요한 요소로 간주한다.⁹⁾ 그러나 1961년의 5차 헌법개정 과정을 분석한 이완범(2000)은 이러한 신제도주의의 기본 가정을 비판하고 거꾸로 헌법 개정이 당시의 권력구조에 의해서 영향을 받았다고 분석했다. 당시 정치지도자들은 자신들의 권력유지라는 기본적인 목표를 위해

6) 이완범. 2000. “박정희 군사정부 ‘5차헌법개정’ 과정의 권력구조 논의와 그 성격,” 「한국정치학회보」 34(2), pp. 174-175.

7) 임도빈 2007. “관료제, 민주주의, 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제,” 「한국행정학보」 41(3), pp. 44-46; 안병영(외). 2007. “민주주의, 평등, 그리고 행정: 한국행정 연구를 위한 이론적·경험적 함의를 찾아서,” 「한국행정학보」 41(3), pp. 22-26.

8) 정승진. 2003. p. 185.

9) 이완범. 2000. p. 174.

서 강력한 대통령제를 도입하게 됐다는 것이다. 이 연구는 국가성 Stateness 중심적인 관점을 탈피하고 제도의 변화를 정치권력적 관점에서 조명했다는 점에서 의미 있는 분석이다.

그러나 1960년대 국가체제는 경제문제와 관련하여 가장 많이 관련하여 주목되었다. 이에 관련해 황인정(1970)은 행정과 경제개발이라는 측면에서 1950년대와 1960년대에 대한 비교연구를 수행한 바 있다. 이 연구에 따르면 이승만 정권은 경제개발에 대한 태도가 모호하였으나 박정희 정권은 경제개발 문제를 전면으로 내세웠고, 경제 개발 정책을 수행하는 수단으로 행정체제가 변화하고 발달했다.¹⁰⁾ 즉 1960년대에 행정체제가 분화·확장되었으며, 특히 경제기획원과 각 부서 기획조정실의 설립과 운용과 같이 행정의 기획·관리·조정 업무가 발달하였다. 이러한 행정 기능의 변화는 달리 말해서 조직이 변화하는 사회에 대해서 스스로 쇄신하며 적응하는 능력을 갖추게 되었음을 의미한다는 주장이다. 이 연구는 관료화의 차원에서 유의미한 변화를 포착하고 있지만, 경제 문제가 국가적 과업으로 설정되는 이유를 단지 정치지도자의 가치관 혹은 의식구조¹¹⁾에서 찾고 있다. 따라서 경제성장에 관한 문제가 박정희가 당시 처한 정치적 상황과 맥락에서 의도적으로 선택된 것이며 또한 고도의 정치적 전략의 일환이었다는 점을 설명하지 못하고 있다.

경제와 행정체제 간의 관계를 분석하면서 1980년대 이후의 연구들은 주로 ‘발전관료제’라는 개념 틀을 사용하고 있다. 발전관료제의 개념은 찰머스 존슨Chalmers Johnson(1982)이 일본의 경제성장 과정과 국가체제를 분석하면서 국가라는 행위자의 ‘계획합리성’을 중요한 개념으로 지적한 것에서 발전되어 왔다.¹²⁾ 그에 따르면 자본주의적 발전주의 국가

10) 연두교서와 예산교서에서 사용된 어휘를 비교해보면 이승만 대통령은 반공·통일이 주요 어젠다였지만, 박정희 대통령은 경제안정 및 발전이 가장 높은 빈도로 언급되었다. 황인정. 1970. 『행정과 경제개발 : 한국발전정부론』, (서울: 서울대학교 출판부), pp. 27-28.

11) 그에 따르면 1960년의 정치지도자들의 가치관과 의식구조는 이전의 정치지도자들에 비해 보다 성취 의욕적, 미래지향적, 해외지향적인 성격을 띤다. 황인정. 1970. pp. 36-42.

는 경제에 대한 재정적 통제, 노동통제, 경제 관료의 자율성, 외국자본의 발달이라는 지표로 그 특징을 이해할 수 있다. 즉 경제적 발전을 위한 정책을 수행하는 과정에서 행정 권력을 중심으로 하여 계획합리성을 구현하는 선도기관이 중요하게 여겨지게 된다. 이 과정에서 기술관료 Technocrats의 합리성과 공무원의 중립적인 역량이 강조되고 이를 위해 실적제도가 강화되는 것이다.¹³⁾

한국의 사례에 대해서 찰머스 존슨은 한국의 경제 개발 정책을 정부주도의 경제계획과 기업부문의 결합으로 분석한 바 있는데,¹⁴⁾ 이 역시 고도로 중앙집권화된 권위주의 정부가 자본 시장에 직접적이고 상당히 개입함으로써 경제 성장을 이루어냈다고 보는 시각과 일맥상통한다. 찰머스 존슨의 발전주의 국가체제라는 개념은 후발자본주의 국가의 발전 경로를 선진국들의 발전경로와는 다른 방식으로 볼 수 있는 틀을 제공하였다. 따라서 발전관료제의 관점에 입각한 연구들은 기본적으로 국가가 경제적인 성장을 목표로 이를 달성하는 데 있어서 국가자율성을 증진해 역량을 발휘하는 체제라는 의미로 이 개념을 사용해왔다.¹⁵⁾

12) Chalmers Johnson. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy: 1925-1975*, (Stanford, Calif: Stanford University Press). pp. 305-324.

13) Chalmers Johnson. 1982. p. 200. pp. 305-307; 김근세. 2012. pp. 4-5.

14) Chalmers Johnson. 1987. "Political Institution and Economic Performance: The Government Buisness Relationship in Japan, South Korea and Taiwan," Frederic C. Deyo(ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, (Ithaca & London, Cornell University Press), pp. 141-145.

15) 한국의 발전관료제에 관련한 연구는 김광웅. 1991. 『한국의 관료제 연구: 이해를 위한 국가론적 접근』, (서울: 대영문화사); 강명구. 1999. "1960년대 도시발달의 유형과 특징: 발전주의국가의 공간조작," 『1960년대 사회 변화연구: 1963~1970』, 한국정신문화연구원 편, (서울: 백산서당), pp. 55-98; 김국현(외). 2010. "한국의 국가발전에서 행정의 역할," 「국정관리연구」 5(2), pp. 1-24; 김근세. 2012; 김낙년. 1999. "1960년대 한국의 공업화와 그 특징," 『1960년대 한국의 공업화와 경제구조』, 한국정신문화연구원(편), (서울: 백산서당), pp. 11-76; 김일영. 1999. "1960년

발전관료제 개념이 후발산업국가의 발전을 설명하는 데에 높은 설명력을 가짐에도 불구하고 한계점 역시 명백하다. 발전관료제 개념의 기본적인 가정은 경제성장이라는 문제가 정치적 의도를 가지고 ‘만들어진’ 문제였다는 점은 간과하기 때문이다. 경제 문제가 설정된 정치적 의도와 맥락에 대해서 함구하기 때문에 가지는 위험성은 국가체제를 경제성장이라는 목표를 달성하기 위한 단순한 도구로 치부할 수 있다는 점에 있다. 국가체제를 경제성장을 위한 수단으로 제한하지 않으면서 경제 성장이라는 정책목표의 정치권력적 의미 혹은 정치적 역학Dynamics을 놓치지 않아야 한다.

관료화의 과정에서 정치적 역학을 중요시하는 관점에서 볼 때 Hyung-A Kim(2011)의 연구는 매우 유의미한 분석을 보여준다. 이 연구는 박정희 정권기에 한국이 성공적인 산업국가로 탈바꿈할 수 있었던 이유를 계획합리성에 기초한 베버식 관료제 성립에서 찾는 접근 방식을 비판한다. 이 분석에 따르면 군정기 동안 ‘발전국가’라는 모델은 존재하지 않았으며 오히려 국가 건설에 대한 기본적 정책들이 군부 반(反)혁명 세력과 혹은 혁명세력 내에서 일어난 권력 갈등으로 인해 정리되지 않은 매우 어지러운 상태였다. 그 상황에서 중요했던 현안은 복잡한 권력 갈등 속에서도 정치적 통제Control을 해내는 것과 그리고 이 정치적 통제를 어떻게 경제적 목표와 연관시킬 수 있는가에 관한 것이었다. 이런 정

대의 정치지형 변화: 수출지향형 지배연합과 발전국가의 형성,” 『1960년대의 정치사회변동』, 한국정신문화연구원(편), (서울: 백산서당), pp. 285-362; 양병기. 1999. “1960년대 국가통치기구의 재편: 군부통치의 내용을 중심으로,” 『1960년대의 정치사회변동』, 한국정신문화연구원(편), (서울: 백산서당), pp. 261-284; 이재웅. 1989. “국가기구로서의 한국관료제의 성격규명,” 『지방과 행정연구』 1(2), pp. 129-143; 유현중. 2011. “한국행정의 국가이론적 재검토: 국가성의 변화와 대안을 중심으로,” 『한국행정학보』 45(3), pp. 251-277; 하태수. 2010; Byung-Doo Choi. 2012. “Gyeongbu Expressway: Political Economic Geography of Mobility and Demarcation,” *Korean Social Science Review* 2(2), pp. 181-218; Hyung Baeg Im. 1987. “The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea,” *World Politics* 39(2), pp. 231-257. 등을 참고.

치적으로 복잡한 상황 속에서 핵심적인 경제 정책 결정에 관한 기능을 당시 권력이 상대적으로 편중되어 있던 중앙정보부로부터 점차 관료제로 옮기도록 전략이 짜여갔다.¹⁶⁾ 정치적 역학 속에서 의도적으로 조작되고 창출된 경제 성장에 관한 문제를 지적했다는 점에서 이 연구는 계획합리성이라는 개념에 기초한 발전관료제의 설명력 한계의 극복 가능성을 보여주고 있다.

유사한 맥락에서 정승건(2003)의 연구는 정치적 목적과 행정개혁 간의 관계에 대한 유의미한 분석을 제시했다. 그는 행정개혁을 단지 ‘능률성 증대’라는 대외적 목표에 기초하여 분석하기보다 조직 내외의 권력 배분에 관한 문제로 보고 행정개혁 즉 관료제의 변화와 정치권력 간의 관계에 주목해야 한다고 주장한다.¹⁷⁾ 이 분석시각은 ‘정치가 정치권력을 만드는’ 서구의 경험과는 달리 ‘정치권력이 정치 공간과 과정을 만드는’ 제3세계 국가¹⁸⁾에게 특히 적절한 접근 방법이다. 정승건의 분석에 따르면 한국의 관료제는 1950년대 이승만 정권기의 ‘도구적 관료제’에서 1960년대 박정희 정권이 들어서며 ‘제도적 관료제’의 단계로 이행한다. 이때 도구적 관료제란 제도화 수준이 낮은 관료제로서 합리적이고 효율적인 정책의 도구로 제대로 사용되기에 미흡한 경우를 말한다. 이 경우 “다양한 사회 이익을 중재하는 과정에서 관료 기구가 사적 이익 집단의 손에 장악”되기도 하는데, 이때 관료제의 권력적 지위를 ‘관료제의 자율성’이라고 일컫고 그 특징을 비능률·무능·부패라고 설명했다.¹⁹⁾ 그리고 이러

16) Hyung-A Kim. 2011. "State Building: The Military Junta's Path to Modernity through Administrative Reforms," Byung-Kook Kim and Ezra F. Vogel (eds.), *The Park Chung Hee era: The Transformation of South Korea*, (Cambridge, Mass.; London: Harvard University Press), pp. 85-114.

17) 정승건. 2003. pp. 25-27.

18) Harry Goulbourne(ed), 1979. *Politics and State in the Third World*, (London: The Macmillan Press LTD), pp. 11-26, (정승건. 2003. p. 26에서 재인용).

19) 정승건. 2003. pp. 56-58.

한 자율성이 배태된 배경을 “기능적 미분화, 전통적 요소의 우월성, 정치 조직보다 먼저 발달한 관료제 조직의 존재” 등으로 보고 있다.²⁰⁾

이어 1960년대는 박정희 정권은 경제 성장이라는 목표를 설정함으로써 의도적으로 관료제의 기능을 제도화 수준을 끌어올렸고 이 관료제를 초기적 의미의 ‘제도적 관료제’라고 보았다. 다시 말해 박정희 정권 초기에 베버Weber적 의미의 근대 관료제 혹은 제도적 관료제로 이행했다는 것이다. 그리고 이 제도적 관료제가 높은 수준으로 성장하게 되면 정치권력에 대한 자율성을 가지게 되었고, 결과적으로 정치를 통해 관료제를 통제하기 어려워지는 특징 즉 ‘행정적 자율성’을 가지게 된다고 보았다. 또한, 경로 의존성의 측면에서 볼 때 1980년대 극명히 나타난 행정적 자율성의 양상²¹⁾은 1960년대 ‘산업화’의 목표가 설정되고 이를 효율적으로 달성하기 위해 관료제가 제도화된 것에 기인한다고 분석했다.²²⁾ 이 연구에서 정치권력과 관료제 변환 간의 관계를 조명하였음에도 불구하고 구체적으로 1960년대 일어난 제도적 관료제의 초기적 특성이 무엇인지에 대해서는 충분히 설명하지 않고 있다.

경부고속도로건설사업은 제도적 관료제로의 이행 초기 단계에서 일어난 구체적인 양상을 아주 잘 나타낸다고 볼 수 있다. 앞으로 상세히 살펴보겠지만, 경부고속도로 건설사업은 정치적 정당성을 확보하기 위해서 ‘행정적 합리성’이 억지로 꾸며져 나갔던 사례이다. 달리 말해서 행정체제의 합리성(혹은 계획합리성)그 자체가 달성하고자 했던 목적이 아니었기 때문에 행정의 합리성에 자체에 대한 이해나 관심이 결여되어 있었고 따라서 행정의 합리화 과정이 억지스럽고 역설적으로 비합리적인 양상으로 나타나기도 했다.

마지막으로 경부고속도로건설사업에 대한 사례연구를 살펴보면, 주목할 만한 연구의 수 자체에서 알 수 있듯 충분히 학술적으로 다루어지지 않았다. 경부고속도로건설사업에 대한 사회과학 분야의 연구들은 대

20) 정승건. 2003. p. 61.

21) 정승건. 2003. pp. 257-370.

22) 정승건. 2003. p. 60, pp. 69-70.

개 행태적이고 이슈 중심적인 측면에서 접근하고 있다.²³⁾ 최광승(2010)과 박종흡(1969)은 경부고속도로건설사업이라는 대규모 사업이 실행되기까지의 정책 결정 과정과 정치·경제적 배경을 분석했고, 권자경(2004)은 국가자율성의 개념을 바탕으로 경부고속도로건설사업의 진행과정을 분석했다. 이들 연구에서 발견되는 대표적인 한계는 경부고속도로건설사업을 경제적 발전과 근대화의 표상 혹은 지역 불균형 발전과 경제적 불평등의 원인이라는 다소 결과론적인 입장에 근거하고 있다는 점이다. 물론 가치 판단의 완전한 배제는 불가능하고 또 불필요하다고 볼 수도 있다. 하지만 결과론적 관점에 근거한 해석은 거듭 강조했듯이 당시 국가체제 변환의 본질적 의미에 대한 해석의 공간을 협소하게 한다.

그뿐만 아니라 이들 연구는 발전관료제 개념 틀을 사용한 연구와 마찬가지로 경부고속도로건설사업을 경제적 필요 때문에 수행된 것으로 봄으로써 이 사업이 추진되기까지의 정치적 고려를 충분히 분석하고 있지 않다. 혹은 이 사업의 추진에서 박정희 개인적 성향과 특성을 추가적인 독립변수로 삼는 데 그치고 있어서 이 사업이 추진된 정치적 맥락과 그 속에서의 전략이라는 중요한 측면을 놓치고 있다.

제 2 절 이론적 설계와 분석범위

본 연구의 이론적 설계는 앞서 언급한 ‘도구적 관료제’에서 초기 ‘제도적 관료제’로의 이행이라는 기본적 관점을 따를 것이지만, 이 변환이 가지는 더 본질적인 정치적 의미를 살펴보기 위해서 막스 베버Max Weber가 제시한 지배²⁴⁾유형의 이상형Ideal Type을 사용할 것이다.

23) 관련 연구로는 권자경(2004), 박종흡(1969), 최광승(2010), 박찬구(1984), Byung-Doo Choi(2012), Chihyung Jeon(2014) 등을 참고.

24) 베버는 지배란 지배인의 명령이 피지배자들에게 영향을 끼치도록 의도되며 또한 실제로 영향이 미치는 상황을 의미한다고 설명했다. 그리고 마치 명령의 내용이 그 자체로 그들의 수행의 격언이라고 피지배자들이 보는 것과 같은 방식으로 지배가 일어난다고 보았다. “.. domination will

베버는 지배유형을 전통적 지배, 카리스마적 지배, 합법적 지배로 나누었는데 이 지배유형에 대한 개념을 조합 혹은 복합하여 역사 현실에 나타난 정치체제들을 분석할 수 있다고 보았다. 이때 중요한 점은 지배란 권력을 가진 자의 배타적이고 일방적인 추구(명령)로 이루어지는 것이 아니라, 피지배인과의 상호 관계에서 이루어진다는 것이다. 지배와 복종의 관계에서는 피지배인들의 ‘이해 관심’²⁵⁾과 ‘정통성에 대한 믿음’이 기대요소로 작동하며, 정통성의 종류에 따라서 지배체제를 나눌 수 있다.²⁶⁾

첫 번째 유형으로 ‘전통적 지배’(Patrimonialism, 가산제)의 정통성은 예전부터 존재하던 질서와 우두머리 권력의 신성함이다.²⁷⁾ 이때 지배자의 명령은 신민의 저항을 유발하지 않고 전통적인 순종에 대하여 통상적으로 스스로 허용해도 좋은 것, 옛날부터 타당한 것, 지혜를 통해서 인식되는 것 혹은 선례와 같은 전통의 기록 등을 기준으로 이루어진다. 그러나 본질적으로 정통성의 근거가 지배자 개인 자체에 있으므로 전통적 지배는 자의적으로 임의적인 성격을 띤다.

thus mean the situation in which the manifested will (command) of the ruler or rulers is meant to influence the conduct of one or more others (the ruled) and actually does influence it in such a way that their conduct to a socially relevant degree occurs as if the ruled had made the content of the command the maxim of their conduct for its own sake. .. this situation will be called obedience. " 말하자면 복종이란, 명령이 ‘유효한’ 표준으로 받아들여지는 것이다. "... the command is accepted as a ‘valid’ norm." Max Weber. 1968. Guenther Roth and Claus Wittich(ed.); Ephraim Fischhoff(transl.) *Economy and Society* 3, (New York: Bedminster Press). p. 946.

25) 지배자(the master, the ruler)와 그를 둘러싼 간부들(the supporters)은 그 지배체제를 유지함으로써 얻어지는 나름대로의 이익을 기대한다. Max Weber. 1968. *Economy and Society* 3, Ch.11, 12, 14를 참고.

26) "...the sociological character on domination will differ according go the basic differences in the major modes of legitimation," Max Weber. 1968. p. 947.

27) Max Weber, 1968. pp. 1010-1012.

한편, 공적 영역의 경영은 사무 업무Clerical Tasks의 증가에 필연적으로 직면하게 된다. 이에 따라 이를 처리하기 위해 계산가능성 즉 ‘합리성’을 증대하는 방향으로 기능적인 분화와 계급의 분화가 일어나며 결과적으로 관료주의Officialdom가 발달할 수 있다.²⁸⁾ 이 두 번째 지배체제 아래에서는 업무의 사적(私敵) 처리나 자의적인 권력의 행사가 배제된다. 공적 영역과 사적 영역이 분리되고, 공적 영역의 관할권은 규칙, 법 혹은 행정적 규제에 의해서 질서 있게 기능한다. 이러한 지배체제에서 권위Authority는 안정적인 방식으로 법에 따라서 규정되고, 의무와 이에 상응하는 권리의 규칙적이고 지속적인 수행을 위해 만들어진 체계적인 규정이 존재하게 된다. 또한, 이러한 규칙에 의해서 일정한 자격을 가진 사람만이 공무원으로 채용된다. 이 지배체제는 추상적인 법적 합리성에서 지배의 정통성을 찾기 때문에 법-합리적 지배체제라고 칭할 수 있고 이 지배체제의 가장 대표적 예가 관료제이며 특징은 수직적 위계질서를 바탕으로 문서화 원칙, 경영의 세분화, 직업공무원, 일반적인 규칙들에 대한 훈련 혹은 교육이 강조한다는 점이다.²⁹⁾

화폐경제의 발달은 그 자체로 관료제가 발생하는 결정적인 원인은 아니지만, 공무원들에게 현금으로 된 규칙적이고 일정한 보상을 가능하게 함으로써 직업공무원제와 같이 전통적 지배체제와는 다른 제도가 생겨날 수 있다. 고정적인 수입은 또한 세금 제도의 원천이 되며, 규칙적인 예산이 예측 가능해지기 때문에 사회 전반에 포괄적으로 영향을 끼칠 가능성이 커진다.³⁰⁾ 추상적으로 정해진 법과 규칙에 정통성이 있다는 점에 의해서 관료적 지배체제는 정확성, 연속성, 엄격성, 계산 가능성이 높은 특징을 가지며 또한 순수한 관료제는 형식주의적인 특성을 가지기도 한다. 즉 가치합리적이기 보다 형식적으로만 합리적인 양상이 나타날 수 있다는 것이다.

전통적 지배와 법-합리적 지배가 많은 부분에서 상충하는 성격을

28) Max Weber. 1968. pp. 1028-1029.

29) Max Weber. 1968. pp. 956-958.

30) Max Weber. 1968. pp. 964-969.

나타내지만, 이 두 지배체제는 일상성Everyday-life이라는 점에서 공통적이다. 비일상적Extraordinary인 필요Needs나 근심Anxiety 혹은 열광Enthusiasm이 나타나는 상황에서 나타나는 지배체제는 ‘카리스마적 지배체제’이다. 카리스마적 지배자는 심리적, 물리적, 경제적, 윤리적, 종교적 혹은 정치적 측면 등 모든 곤경에서 비범한 능력을 갖춘 것으로 보이는 사람이다. 일상적인 일을 처리하는 공무원이나 전문가가 아니라, 비일상적인 위기의 순간으로부터 문제를 해결하는 능력을 갖춘 사람이 카리스마적 지배자가 되는 것이다. 이는 바꿔 말하면 카리스마적 능력이란 실제적 수행을 통해 ‘증명’이 되어야 함을 의미하고 그러므로 신봉자들이 이에 대해서 ‘인정’을 해야만 카리스마적 지배의 타당성을 얻는다.³¹⁾

그런데 카리스마적 지배는 신봉자층의 이념적 혹은 물질적 관심이 생겨나거나, 행정 간부들이 ‘일상적’ 토대 위에 그들의 권력적 지위가 지속하기를 바라게 되거나, 또는 카리스마적 지배체제의 후계자 문제가 생겨날 때 일상화Routinization가 일어난다.³²⁾ 특히 후계자 문제와 관련해서 지배체제를 영속적으로 유지하기 위해 다양한 방안이 고안되는데, 전통적 지배처럼 혈통에 근거한 세습의 형태가 발달할 수 있다. 혹은 카리스마가 제도로 전환하여 비인격적인 ‘직위’ 자체에 투영될 수 있는데, 이를 ‘직위 카리스마’라고 한다.³³⁾

지금까지 살펴본 지배체제 이념형의 설명에 기초해보면 1960년대 박정희 정권기 동안 일어난 정치적 지배의 성격 변환은 박정희라는 지도자의 카리스마적 지배력이 합리적 체제로 변환하는 ‘카리스마의 합리화’ 과정이라는 개념 틀로 분석해볼 수 있다. 정치적 민주주의의 토대 위에

31) Max Weber. 1968. pp. 1111-1117. 피지배자들로부터의 환호 즉 인정은 카리스마적 리더십의 구축에서 매우 핵심적이다. 베버는 이 관념에서 현대적 의미의 국민투표 역시 카리스마적 성격을 띠고 있는 것으로 파악한다. “Certainly the democratic system of so-called plebiscitarian rulership has essentially charismatic feature, and the argument of its proponents all emphasize this very quality.” Max Weber. 1968. p. 1126.

32) Max Weber. 1968. pp. 1121-1125.

33) Max Weber. 1968. pp. 1135-1143.

서 성립된 장면 내각의 무능력함을 전면적으로 비판하며 정권을 장악한 군사정권은 경제적 후진성이라는 위기와 부패와 비리라는 정치적 위기에 서 자신을 스스로 구원자로 자칭하며 등장했기 때문이다. 즉 박정희가 주장한 ‘위기’ 속에서 자신을 증명하고, 자신의 주변 세력과 또 국민으로부터 ‘인정’을 받아 안정적으로 자신의 지배를 지속시켜나가고자 했던 과정이 곧 한국의 1960년대 관료화의 양상이었다.

그러나 박정희 정권의 권위주의적이고 사회의 통합을 경시하는 태도는 국민의 반발심을 고조시켰고, 따라서 피지배인들로부터의 ‘인정’이 흔들릴 때마다 그는 위기에 대한 의식을 지속해서 만들어 보여야 했다. 이런 점에서 박정희 정권의 카리스마는 순수한 의미의 카리스마라고 하기보다는 오히려 허구적 카리스마였다고 할 수도 있지만, 경제적·정치적 ‘위기’ 속에서 목표의 초과달성과 같은 비범한 능력을 과시하여 정권의 정통성을 찾고자 했다는 점에서 베버의 카리스마적 지배체제 개념과 카리스마의 일상화라는 개념은 아주 유용한 이론적 틀이 될 수 있다.

실버만Silberman(1993)은 관료제의 형성이 정치적 상황에 의해서 영향을 받는다고 주장했다.³⁴⁾ 베버가 설명한 합리화의 획일성Uniformity을 비판하고 관료제 형성의 역사적 배경에 주목할 것을 제안한다. 다시 말해 각 사회가 밟아 온 구체적인 역사적 경로와 처해 있는 상황으로 구성된 정치적 불확실성³⁵⁾에서 이를 탈피하고자 만들어진 전략에 의해 관

34) 실버만은 산업화와 관료제의 발달은 필수불가결한 관계가 아니라 우연적인 관계라고 본다. 미국과 영국에서는 조직의 합리화가 자본주의를 일으킨 우발징후Epipheomenal로 나타났지만, 프랑스, 일본, 독일에서는 자본주의가 조직의 합리화를 일으킨 것으로 보고, 산업화를 관료적 합리화의 주요 변수로 보는 관점을 거부한다. Bernard S. Silberman. 1993. *Cages of Reason : The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*, (Chicago: University of Chicago Press). pp. 34-66.

35) 실버만은 불확실성을 ‘행위자에 의해 만들어진 선택의 결과물을 예측할 수 있는 능력을 지니고 있는 역할 행위를 규정하는 규칙들의 존재 혹은 부재’라고 정의한다.(It refers to the presence or absence of rules governing role behaviors which have the capacity to predict, to a

료제의 성격이 규정된다는 주장이다. 이 연구에서 실버만은 미국, 영국, 프랑스, 일본 네 개 국가에서 관료제가 형성되기 시작한 19세기에 주목하여 그 불확실성의 내용을 ‘공공’의 개념의 재정립을 둘러싸고 일어난 사적 시민사회와 공적 국가조직 간의 대립에서 설명하고 있다. 19세기에 처음으로 등장한 관료적 지배체제는 새로운 유형의 지배체제였으며, 이는 달리 말해서 공적 영역과 사적 영역의 구분과 정의가 새롭게 일어났음을 뜻한다. 공적인 것과 사적인 것의 개념을 새로 재정의하는 과정에서 주도적 역할을 맡은 쪽이 사적 시민사회인지 아니면 공적 국가 조직인지에 따라 결과물인 관료제의 성격이 달라졌다는 것이다.

실버만은 이 관점에 따라 미국과 영국은 전문성 지향적인 관료제 Professionally-Oriented Bureaucracy가, 프랑스와 일본을 조직 지향적 Organizationally-Oriented Bureaucracy가 발달했다고 분류하였다. 미국과 영국은 역사적으로 사적 개인들의 평등Equality에 대한 관념이 중요한 화두였기 때문에 국가가 아닌 사회의 사적 개인들을 중심으로 공공개념이 창출되었다는 것이다.³⁶⁾ 즉 미국과 영국에서의 불확실성의 내용은 공공성의 개념을 창출하면서 사적 시민 사회가 공적 국가 조직의 견제와 영향력을 제한하는 것이었다.³⁷⁾ 실무자 같은 사적 개인들이 전문적 기술 혹은 지식Expertise의 담지자로서 중요한 임무를 수행하여 공립교육이 아닌 사립 교육기관이 발달하는 등 사적 공간을 중심으로 사회의 훈련제도가 형성되었다. 사회 규범의 형성을 개인 전문가와 같은 사적 개인들이 맡았기 때문에 법체계의 형성도 이들을 중심으로 이루어졌다. 이러한 맥락에서 탄생한 관료제는 직업적 특성 혹은 개인의 전문성을 강조하고 구조적으로 수평적인 특징을 가지며 이 덕분에 조직과 개인들 간의 상호

greater or lesser extent, the outcome of choices made by the actors) 또한 불확실성은 행위들 혹은 선택들로 하여 어떤 결과물이 나올지를 예측하는 능력의 관찰 가능한 부재를 의미한다고 설명한다. (Uncertainty resides .. in the observable absence of predictability about what outcomes follow from actions or choices). Bernard S. Silberman. 1993. p. 34.

36) Bernard S. Silberman. 1993. pp. 43-37.

37) Bernard S. Silberman. 1993. pp. 39-43.

교류가 투명하게 일어날 수 있다.

반면 프랑스와 일본의 불확실성은 공적 조직이 그들 자신의 권력의 승계Succession 혹은 유지하는 문제였다. 혁명이라는 급격한 정치 권력의 변화를 겪은 이 두 나라에서는 공공의 의미를 재정의하는 데 공적 조직이 주도적 역할을 맡았다. 이런 상황에서 정치권력 지도자가 당면하는 문제는 자신의 정치적 영향력을 유지하는 것이었고, 이를 해결하기 위해 공무원Office-holders과 같은 공직자들을 선출하여 담지자의 역할을 이어나가고자 했다. 임의적이고 개별적인 관료 충원의 방식이 아닌 임용과 퇴임과 같은 규칙을 제정하여 공적 조직이 가지고 있던 권력 행사의 예측 가능성을 높이하고자 한 것이다. 그러므로 국가 개념을 형성하면서 사적 시민사회보다 우위를 점하고 있는 공적 조직의 일원이 되기 위해서는 이들에 의해 만들어진 일정한 자격을 공인Certification받아야 하므로 높은 기회비용이 소요되지만 동시에 경력Career의 예측 가능성이 커지게 된다. 이 과정에서 탄생한 관료제는 매우 수직적인 구조가 되고 조직 혹은 개인들 간의 교류 가능성과 투명도가 낮아진다.

실버만은 관료화의 과정이 정치적 ‘상황’에 의해서 형성된다는 새로운 분석 시각을 제공한다. 하지만 이를 한국과 같이 피식민지 경험을 가진 국가에 그대로 적용하기엔 위의 네 국가의 경험과 극명하게 다른 점이 있다. 바로 식민국가로부터 관료제가 ‘이식’되어왔다는 점이다. 관료화의 과정이 ‘공공’의 개념 혹은 국가의 개념에 대한 논의로부터 출발한 네 국가와는 달리 한국은 이러한 종류의 논의가 생략된 채 주어진 형태의 관료제에서 출발했다.³⁸⁾ 그뿐만 아니라 한국은 미국, 일본과 같이 대외적으로 긴밀한 영향을 받고 있던 국가들이 가지고 있던 관료형(形)을 모방할 수 있었다. 이 때문에 관료화의 과정에서 국가의 역할, 공적인 것과 사적인 것의 개념을 재정의 하는 논의를 생략한 채 단지 주변국의 체

38) 실버만은 제3세계 국가들의 관료화 과정을 언급하는 짙막한 설명에서 이들이 다른 역사적 맥락을 갖고 있으며, 특히 군사정권의 경우 그들을 직접 지지해주는 소수 집단에 의해서 유지된다고 보고 극복할 수 없는 분파주의와 후견주의Clientalism에 빠진다고 지적했다. Bernard S. Silberman. 1993. pp. 420-426.

제를 모방하고 이식할 수 있는 환경이 조성되었고, 따라서 정치 지도자가 관료화에 미치는 영향력의 폭이 확대된 배경이 되었다고 볼 수 있다. 달리 말해 한국의 관료화에 결정적 영향을 미친 정치적 불확실성이란 개별 정치권력자의 정치적 정당성의 문제와 직결된 것이다. 앞서 언급한 바와 마찬가지로 제3세계에서는 정치가 정치권력을 만드는 게 아니라 정치권력이 정치 공간을 만들어갔기 때문이다. 따라서 한국의 관료화의 결정적 전환기에 영향을 끼친 문제는 “(특정한) 누군가가 이 정치공간을 차지한다는 것은 ‘어떻게’ 혹은 ‘무엇을 통해서’ 옳다고 할 수 있는가?”에 가까웠다.

요컨대 박정희는 경제적 ‘위기’로부터의 해결사가 되어 이 문제를 해결하고자 했다. 박정희 정권기에는 반공 논리도 심지어 경제적 문제로 치환되었다.³⁹⁾ 경제 문제를 해결하는 가장 좋은 방법은 ‘효율성’의 제고였으므로 관료제 역시 이 효율성을 높이기 위해 변화해 갔으며, 이는 행정의 전문적이고 세분화된 능력이 강조되었음을 말한다. 한편으로는 당시 남한 경제에 절대적 영향력을 가지고 있었던 미국식 행정 기법은 그 자체로 효율성과 근대성의 상징이기도 했다. 따라서 미국식 행정기법의 수용은 비전문적이고 비능률적인 전 정권들과의 차별성을 나타내기에 좋은 방안이었다.

지금까지의 분석에서 볼 때 관료화는 단지 ‘효율성’을 높이기 위해 이루어지지 않는다는 점을 알 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 비벡 Vivek(2002)⁴⁰⁾의 연구가 유의미한 개념 틀을 제공해준다. 비벡은 정책 수행과 목표 달성에서 국가응집력 State Cohesion을 강조했다. 인도와 한국에서 경제개발 5개년계획을 수행하였지만, 결과적으로 인도는 실패했지만 한국은 성공할 수 있었는데, 그 이유가 한국이 경제기획원과 기획조정실과 같은 행위자의 ‘기획·조정기능’이 다른 행위자들보다 앞서서 그

39) 안보와 경제 성장의 문제는 밀접하게 연관되었다. 요컨대 경쟁에서 경제 발전을 통해 전쟁 능력을 제고함으로써 체제 경쟁에서 승리한다는 논리를 가지고 있었다. 정승진. 2003. pp. 186-187.

40) Vivek Chibber. 2002. "Bureaucratic Rationality and the Developmental State," *American Journal of Sociology* 107(4), pp. 951-989.

들을 끌고 갈 수 있는 국가응집력을 발생시켰기 때문이라는 것이다. 그리고 비백은 국가응집력이 생기는 또 다른 요건으로 ‘독립적인 정보수집 능력’을 제시한 바 있는데, 이러한 분석을 통해 관료제가 단지 합리성이나 효율성의 계산만으로 작동하지 않는다는 점을 보여주고 있다. 경부고속도로건설사업의 경우 국가응집력을 가진 부서는 건설부였다. 물론 사업 초기에 경제기획원과의 갈등이 있었지만, 박정희 대통령이 건설부에 힘을 실어줌으로써 건설부가 양적·질적으로 성장하여 이 사업을 주도적으로 이끌어 나갔다.

이상의 검토를 바탕으로 다음과 같이 정리할 수 있다. 1960년대에 들어 제도적 관료제 형성의 초기적 단계에 접어들었으며, 이 새로운 국면 전환의 계기는 박정희가 정치적 정당성을 행정적 합리성의 제고를 통해 획득하고자 했기 때문이었다. 또한, 박정희는 정치적 정당성을 경제적·정치적 위기 속에서 자신의 카리스마적 능력을 드러냄으로써 성취하고자 했다. 이러한 정치적 전략적 선택으로 꾸려진 행정적 합리화는 따라서 때로 행정적 합리성에 대한 부주의하고 불충분한 이해에 의해서 행해졌으며 때로 형식주의적인 측면이 나타나기도 했는데, 경부고속도로건설사업의 진행 과정에서 나타난 국가의 제도와 조직의 변화는 이러한 양상이 잘 나타나 있다. 이상과 같은 연구가설을 검증하기 위한 연구의 구성은 다음과 같다.

우선 1960년대 일어난 행정적 합리화의 초기적 단계를 이해를 돕기 위해 직업공무원제도의 설치, 업무양식의 확립과 같은 베버적 관료제의 지표들을 기준으로 1960년대 관료제를 살펴본다. 다음으로 ‘경제 성장’이라는 의제의 정치권력적 의미를 이승만, 장면, 박정희 정권기로 분석할 것인데, 이를 통해 박정희 정권이 주창한 경제적 ‘위기론’이 근본적으로는 정치적 정당성을 얻기 위해 ‘만들어진’ 것임을 이해할 수 있다. 제5장과 제6장에서는 경부고속도로건설사업 계획이 구체적으로 구현되고 실현된 정치적 맥락을 분석하여 이 사업의 정치권력적 의미를 알아보고, 이 시기 일어난 관련 제도와 국가조직의 변화 양상의 특성과 의미를 살펴볼 것이다. 마지막 장에서는 1960년대 한국의 관료화 양상의 특성에

대한 정리와 이것이 경로 의존성의 측면에서의 가지는 현재 한국 관료제에 대한 함의를 정리해보고자 한다.

제 3 장 1960년대의 관료화 양상

이 장에서는 5·16쿠데타 이후 군정기를 포함하여 1960년대에 나타난 행정적 합리성에 대한 필요가 어떻게 생겨났으며 어떤 방식으로 현실화되었는지를 법령과 국가제도의 정비, 직업공무원제도의 확립, 행정양식의 확립이라는 지표를 기준으로 살펴볼 것이다.

제 1 절 군사 정권기 관료적 합리화 과정의 특징

5·16쿠데타가 일어난 배경은 이승만 정권하의 3.15 부정선거로부터 싹튼 장기적 계획에서부터였다고 볼 수 있으나, 이를 정당화하는 지도 이념이나 정책 발전은 국가개헌최고회의 발족 이후에 거의 급조되었다.⁴¹⁾ 말하자면 이전 정권을 전면적으로 반(反)하는 것 자체가 쿠데타의 성립 요건이자 목표였다는 점에서, 군사정권의 정당성을 정치에서 찾는 게 아니라 국가 운영의 ‘성과’로 대체하고자 했다. 그러므로 박정희에게는

41) “군사 혁명 이념은 급조되었다”는 주장과 “진짜 혁명은 5개년 계획의 성공 여부에 달려있다”는 주장에 주목할 필요가 있다. 쿠데타 계획 과정에서 성공에 대비한 혁명 이념과 정책을 ‘혁명 직후 긴급 시책’, ‘경제 시책’, ‘영구 시책’ 등으로 나누어 나열하긴 했지만 구체적인 실천 방안은 국가재건기획위원회 설치 이후에 이루어졌다. 양동안(외). 1987. 『현대한국정치사』, (성남: 한국정신문화연구원), p. 233. (정승건. 2003. p.184에서 재인용).

얼마나 ‘효율적’으로 성과를 낼 수 있는지가 중요한 문제였고, 효율성을 행정 제도의 개혁을 통해 얻고자 했다. 군사정부의 혁명공약에 이런 논리구조가 잘 나타나 있다.

“반공을 국시(國是)의 제1의로 삼고, 지금까지 형식과 구호에만 그쳤던 반공의 태세를 재정비 강화함으로써, 외침의 위기에 대비하고 국연(國聯)헌장을 충실히 준수하고 국제협약을 이행하며, 미국을 위시한 자유 우방과의 유대를 강화함으로써, 국제적인 고립에서 벗어나야 하고,

구 정권하에 있었던 모든 사회적 부패와 정치적인 구악을 일소하고, 청신한 기풍의 진작과 퇴폐한 국민 도의와 민족정기를 바로잡음으로써, 민족 민주정신을 함양하며

국가 자립경제 재건에 총력을 경주하여, 기아선상에 방황하는 민생고를 해결함으로써, 국민의 희망을 제고시키고, 북한 공산세력을 뒤엎을 수 있는 국가의 실력을 배양함으로써, 민족적 숙원인 국토 통일을 이룩한다.”⁴²⁾

혁명 공약에서 밝히고 있듯 군사쿠데타는 이전 정권들의 정치적 무능력, 부패, 비리에 대한 전면적인 부정을 통해 일어난 것이었다. 같은 책에서 박정희는 발전이란 “제도의 쇄신 없이는 기약할 수 없”고, 앞으로의 과제를 “자립경제의 건설과 산업혁명”⁴³⁾으로 설정하고 있다. 이 내용이 담겨 있는 박정희의 『국가(國歌)와 혁명(革命)과 나』는 군정을 2년 지낸 뒤인 1963년에 발표되었기 때문에 앞으로의 정치의 방향도 위에 제시된 전략으로 행해질 것을 예고하는 것과 같았다.

베버가 지적한 관료화의 원인은 경향은 지배체제가 처리해야 할 업무의 양적 증대와 복잡성의 증가였다면, 한국의 경우엔 관료화의 경향

42) (강조: 필자) 박정희. 1963; 1997. 서동진(편). 『국가(國歌)와 혁명(革命)과 나』, (서울: 지구촌). pp. 86-87.

43) 박정희. 1963. pp. 262-275.

은 의도적으로 조성된 것이었다. 바로 이 지점에서 1960년대 관료화의 고유한 특성이 나타난다. 바로 ‘부주의한 행정적 합리화’라는 지점이다. 이는 행정적 합리성 자체가 목적이 아니라 수단적이었기 때문에 빚어지는 특징이라고 볼 수 있는데, 정치적 정당성을 확보하기 위해 급조된 행정적 합리화의 과정에서 나타나는 고유한 특징이라고도 할 수 있다. 앞으로 살펴볼 사례들은 이러한 특징을 나타내고 있다.

제 2 절 법령 정비와 국가조직 확장

한국에 근대식 관료제가 최초로 도입된 시기는 일제식민지 당시였다. 2차 세계대전에서 일본이 패망하여 일본으로부터는 해방되었지만, 곧바로 미국과 소련이 한반도를 분할 점령하기 시작했다. 남한의 미 군정은 한국의 역사문제와는 별개로 공산 진영의 확장을 막기 위한 전략적 지배를 기본적인 지도 원리로 삼았기 때문에 일체 치하의 법령과 국가제도가 그대로 유지되었다.⁴⁴⁾ 이렇게 유지된 일제식민지기의 관료제는 남한 단독정부수립 후 이승만 정권기인 1950년대에 들어서도 한국전쟁 등의 여파로 제대로 정비되지 못하였다. 1955년 당시 정비된 법은 17건에 불과하였고, 그 외 687건의 법령은 나중에 ‘정리할 것’ 혹은 ‘정리 과정에서’의 상태로 남아 있었다.⁴⁵⁾

5·16 쿠데타 성공 이후 군사정부는 국가재건최고회의를 중심으로 새로운 통치체제의 탈바꿈을 중요한 목표로 삼았다.⁴⁶⁾ 일본과 미국의 행

44) 미 군정기의 중요한 관찰자인 라우터백(Richard E. Lauterbach)도 “하장군은 한국에 상륙할 때 일본의 무장해제 이외에 정치적, 경제적 문제에 대하여 아무런 구체적 복안도 없었다”고 한다. 이병량(외). 2004. p. 761에서 재인용.

45) 국가기록원. 2014. pp. 37-40.

46) “군사정권은 군사정권이 갖는 반정치적 속성과 정치에 대한 혐오감을 행정의 역할을 확장함으로써 군사정권의 정당성 문제를 해결하려고 하였고, 그만큼 능력 있고 수족처럼 잘 따르는 관료제를 만들어야 했다. 군사정부

정체제를 모델로 삼고 미군에 의해 한국에 도입된 현대적 관리기술과 기획제조 등 전문적인 행정기법에 주목하여 이에 관한 공무원들의 재교육을 했다. 그리고 기획관리실과 경제기획원과 같은 기획·조정기능을 수행하는 조직을 설립하고, 유능한 인재를 충원할 목적으로 행정고시를 설치하였다.⁴⁷⁾ 그리고 이 새로운 행정 방식은 민간부문에도 영향을 미치게 되었다.

행정 방식의 변화와 더불어 군사정부는 당시 한국에 존재한 법령에 대한 정비를 단행하였다. 「구(舊) 법령정리에 관한 특별조치법」을 1961년 8월 15일 제정하고 1961년 10월 2일에 개정하여 시행하여, 단기 4281년 7월 16일 이전에 시행된 법 중 헌법 100조의 규정에 의하여 그 효력이 존속되고 있던 법을 정리하고자 했다. 이 법에 따라서 총 400여 개의 법령을 제정하고, 500여 개의 구 법령을 폐지하였다.⁴⁸⁾

이런 변화가 표면적으로는 매우 급진적이고 혁명적으로 보일 수 있지만, 내막을 들여다보면 이러한 변화는 ‘급조’된 것임을 알 수 있다. 그 이유는 군사정부가 그 탄생에서부터 정치적 이념성을 분명히 가지고 있었던 집단이 아니라는 점에 있다. 법이란 국가와 사회가 어떤 가치를 지향하는가를 나타내주는 지표임에도 불구하고 군사정부는 단지 반공주의라는 것 외에 별다른 지향성을 가지고 있지 않았다. 구악(舊惡)과의 절

는 군의 중간 관리층 장교 500명을 ‘연락단’이라는 이름으로 정부 각 부처에 파견하여 국가재건최고회의와의 연락 기능을 수행하게 하였다.” 조석준. 1986. “군사혁명정부와 조직개편,” 「행정논총」 6(1), p. 225(김미나. 2004. “공무원 특별채용제도의 경로 의존적 변화: 박정희 정권의 군인 특별채용 사례를 중심으로,” 「한국행정논집」 16(1), p. 92에서 재인용).

47) 김미나. 2004. pp. 90-102.

“한국군 장교는 1950년대에 약 9천명이 미국의 각종 군사학교에 파견되어 교육을 받았다. 당시 사회에 재교육기관이 거의 없었던 당시로서는 육군대학, 국방대학원, 보병학교, 공병학교, 통신학교 등의 방대한 자체 교육기관을 갖춘 유일한 집단이었다. 이들은 정밀한 무기를 다루고, 최첨단 통신과 수송수단을 장악하였고 또한 방대한 조직을 운영하기 위한 고도의 행정관리체계와 기술을 보유하고 있었다.” 김미나. 2004. p. 92.

48) 국가기록원. 2014. pp. 38-39.

연(絶縁)을 단언한 군사정부가 법 제도를 정비하면서 충분한 사회적 논의의 생략했음은 당연했을 거라는 사실을 차치하더라도, 군사정부의 정치적 정통성의 부재는 비단 군정 시기 뿐만 아니라 박정희 정권 내내 영향을 미치게 된다.

이석제(1996)는 법령의 정비에 대한 준비가 쿠데타가 일어나 전부터 시작되었다고 밝혔지만⁴⁹⁾ 스스로 말한 바와 같이 육군 중령이었던 그가 법에 대한 전문적인 이해나 일가견이 있을 순 없었다. 그런 그가 국가재건최고회의에서 법사위원장까지 맡았다는 사실을 기억할 필요가 있다.⁵⁰⁾ 심지어 그는 군사정부가 구 일본법을 폐지하며 제정한 법률은 대부분 국문으로 번역하는 작업에 지나지 않았으며⁵¹⁾ 혁명정부가 입법한 법률은 100건에 지나지 않았고 상세하고 이론적인 검토가 없이 졸속으로 입법된 경향이 있었다고 증언한 바 있다. 지금까지의 분석을 종합해보면 이 시기 단행된 행정적 변화는 군사정권의 ‘혁명’적인 성과를 과시하기 위한 성격이 짙었다고 말할 수 있다.

그들의 의도가 어떤 것이었던지 간에 이 변화가 한국의 관료체제에 미친 영향은 지대했다. 이 시기 틀이 잡힌 관료제 조직이 현재의 관

49) “미국과 일본, 대만의 통치 구조를 참고하려고 노력을 했다. 특히 패전한 일본이 국가를 부흥시킨 원동력은 무엇인가. 전쟁으로 사회구조가 파괴된 상황에서 일본은 힘차게 재기하는데 우리는 왜 부패와 무능으로 허덕이는가를 열심히 비교·연구했다. (중략) 미국은 우리에게 직접적인 영향을 끼치는 나라이므로 그들의 민주사회 물이나 통치구조에 관심을 기울였다.” 이석제. 1996. 『각하, 우리 혁명합시다』, (서울: 서적포). p. 78.

50) 이석제. 1996. p. 83.

51) “이 법안을 통해 법제사법위원회에서 제정, 공포한 법률은 1,567건이었다. 당시의 많은 법이 일본어로 되어 있었고 또한 1948년 국회가 한글전용법을 통과시켜 일본법과 영어로 된 군정법 자체를 무효화시켜둔 사실을 발견했다. 이런 상황에서 군사정부가 구일본법을 폐지하며 제정한 법률은 대부분 한글로 번역하는 작업에 지나지 않는 것이기도 했고, 또한 이 혁명정부가 입법한 법률이 100건에 지나지 않았고 상세하고 이론적인 검토 없이 졸속으로 입법된 경향이 있었다.” 이석제와의 인터뷰(1995)내용을 이병량(외). 2004. p. 772에서 재인용.

료제의 근간을 형성했기 때문이다. 행정의 처리 능력과 효율성이 극히 낮았던 1950년대의 ‘도구적 관료제’와 비교해볼 때 법 제도 확장의 의미는 정치적 행위의 자의적이고 임의적인 성격을 지우고 추상적이고 예측가능성의 성격이 높아졌음을 의미한다. 국가조직 역시 1960년대에 들어 매우 다른 양상을 띠게 되었다. [표 1]에서 국가 조직의 수, 크기, 계층분화를 1950년대와 비교해보면 그 변화가 잘 드러난다.

[표 1] 국 수준의 주요부처 조직수와 수준 비교^a

국 수준의 주요업무	조직수와 수준	
	1958년 12월	1967년 7월
1. 수출 및 수출진흥	1과	6과 15계
2. 국고	2과	1국 4과 11계
3. 금융	2과	1국 4과 11계
4. 외환관리	1과	1국 3과 6계
5. 세정	1국 7과	1국 3과 7계 국세청내 4국 11과
6. 공업행정	1국 7계	2국 12과 39계
7. 수산	1국 5계	1청 3국 10과 29계
8. 산림	1국 3계	1청 3국 8과 24계
9. 도로	1계	1국 3과 10계
10. 항공	1계	1국 4과 12계
11. 관광	1계	1국 2과 6계
12. 농업행정	1국 5계	2국 7과 23계
합계	7국 34과	22국 78과 218계 (3청 포함)

註: a: 조직의 수준은 국(局)·과(課)·계(係)로 나타낸다.

出處: 황인정. 1970. p. 46에서 수정.

위의 표는 국가가 주요하게 다루는 주요 업무를 12개로 나누어 보았을 때 1960년대는 더욱 세분화되고 확장된 국가조직이 업무를 담당하고 있음이 나타난다. 국고, 금융, 외환에 관한 업무는 1959년 재무부 이

재국이 관장하였으나 1963년 이후 3개 국으로 크게 확장되었다. 수출은 1958년 기준 1개 과에서 담당했지만 1960년대 중반 이후 수출 산업화로 국가 경제정책이 수정된 것을 계기로 총 6과 15계가 담당하게 되었다. 도로에 관한 업무도 마찬가지로 1958년 12월 기준 1개 과에서 담당했지만, 경부고속도로건설사업이 추진되기 시작한 1967년 7월에 이르면 1국 3과 10계로 분화·확장된 조직이 담당하게 된다.⁵²⁾

그리고 조직의 위계적 수준도 매우 세분되었다. 1959년에 경제부처는 차관, 국, 과로 편성된 3층 구조를 기본으로 6등급의 직위가 있었지만 1967년에 이르면 차관, 차관보(또는 동(同)계급의 기획관리실장), 국, 과, 계 등 5층 구조를 기반으로 9등급의 직위로 계층화되었다.⁵³⁾ 그뿐만 아니라, 행정체제의 변환이라는 측면에서 보면 1960년대는 그 빈도에서 전례 없는 수치를 기록하고 있다.

[표 2] 조직개편 빈도 비교

기간	경제기획원	재무부	상공부	농림부	교통부	합계
1955-59	1	3	1	1	2	8
1960~'67	10	9	10	11	7	47

出處: 황인정. 1970. p. 57.

[표 2]에서 주목할 점은 경제 관련 부문 부처의 개편 빈도수가 유난히 높다는 것이다. 이승만 정권기에 비교했을 때 경제기획원, 재무부, 상공부는 거의 10배에 가까운 빈도수로 개편이 단행되었다. 이는 경제 문제에 관해 국가의 공적 조직의 효율적 기능을 높이겠다고 했던 군사정부의 주장과 맥을 같이 하는 변화라고 할 수 있다.⁵⁴⁾

52) 김광웅. 1991. 『한국의 관료제 연구: 이해를 위한 국가론적 접근』, (서울: 대영문화사). pp. 150-151.

53) 황인정. 1970. pp. 46-48.

54) 박정희 정권기를 전체적으로 놓고 보았을 때 이러한 행정개혁은 정권 초기 즉 군정기를 전후하여 가장 빈번히 일어났다. 이는 ‘경제적’ 성과의 효율적 달성을 위해 단행한 제도개혁이 경로 의존적 성격을 띠며 유지되

제 3 절 인적 정비

1. 공무원 숙청작업

베버는 관료제의 중요한 특징 중 하나를 ‘직업공무원’ 제도라고 보았다.⁵⁵⁾ 인력충원방식의 합리화는 안정적이고 지속적인 업무를 가능하게 하는 조건이 되는데, 군부정권도 인력 관리에 관한 제도개혁을 단행한 바 있다. 가장 먼저 군부정권이 수행한 인력관리 작업은 업무는 5단계에 걸친 공무원 숙청작업이었다. 숙청되는 공무원의 기준은 병역기피자, 축첩자, 병역미필자, 부정행위자, 정치관여자 등이었다. 이러한 기준들은 군사정부가 지향하고 있던 정치 공간이 어떤 것인지를 보여줌과 동시에 민중들에게 기존 정치인들의 부정부패와 무능력함에 대해서 혁명적인 작업을 수행하고 있음을 과시하는 효과를 노린 것으로 이해할 수 있다.

각의⁵⁶⁾에 기록된 바를 살펴보면 감원의 기본방침을 아래와 같이 규정하고 있다.

1. 감원 기본방침 요약⁵⁷⁾

가. 공무원 정리의 목적

있음을 의미하기도 한다. 이와 관련해서 정승건. 2003. pp. 171-254를 참고.

55) Max Weber. 1968. p. 958.

56) 각의(閣議)란 국무회의라는 명칭 대신에 사용된 것으로, 5·16 군사정변 이후 5월 18일 국가재건최고회의가 발족하면서 1963년 12월 17일 제3공화국 출범 시까지 내각수반이 각의(閣議)를 주재하였다. 국가기록원. 2014. p. 61.

57) (강조: 필자). 각의 제57회(1961. 08. 09). 각의 자료는 국가기록원의 국무회의기록 서비스 (<http://theme.archives.go.kr/next/cabinet/viewMain.do>). (검색일: 2015년 4월 15일).

행정 운영상 지장이 없는 한도 내에서 공무원을 감원하고 부정부패 공무원 등의 비능률자를 정리함으로써 예산을 최대한 절약하여 공무원의 처우개선에 전용할 수 있도록 할 목적으로 정부는 6월 20일자 제24회 각의에서 공무원 감원 기본 방침을 의결하고 각 기관별로 정리토록 지시하였음.

나. 정리 총 대상

국가공무원 지방공무원 교육공무원을 대상으로 하되 법원 공무원 중 판사, 검찰 공무원 중 검사, 교육공무원 중 교원은 비위공무원 정리 기준 해당자에 한하여 정리키로 함

다. 감원책정 인원

단기 4294년 5월 16일 현 인원 중 20만을 기본수로 하고 이를 초과하는 40.4989명을 감원 인원으로 책정함(총 정원의 26.1프로 해당)

라. 감원기준

ㄱ. 방침상 감원대상이 될 기준은 아래와 같음

1. 병역기피자. 2. 병역미필자. 3. 축첩공무원 4. 부정행위자
5. 정치관여자.

ㄴ. 위의 기준 해당자로서 감원 기준 수(정원의 26.1프로)가 미달할 때는 자체 계획에 의한 기준을 설정하고 도태키로 함. (후략)

군사정권의 ‘혁명’적인 작업의 ‘과시’라는 목적을 판단할 수 있게 하는 근거는 우선 숙청 대상에 대한 기준의 모호함에 있다. 특히 ‘부정행위자’라는 기준은 자의적 해석의 여지를 남겨둠으로써, 혁명정부에 반하는 세력 혹은 반대자들을 제거하는 수단이 될 수 있었다. 그뿐만 아니라 내무부가 발표한 공무원 정리 요강 이외에도 ‘불성실’이라는 극히 주관적

인 기준이 있었고 ‘50대 이상의 고령자’와 같은 기준도 그 숙청대상의 기준의 모호함을 나타내고 있다.⁵⁸⁾

한편 숙청된 공무원의 수는 기록마다 다른데⁵⁹⁾, 이는 1960년대 이전에 공무원 제도의 전체 인원(TO)이 규정되어 있지 않았던 사실에 기인한다.⁶⁰⁾ 이러한 대대적인 숙청작업은 기존 관료제 내에 존재하던 전정권과 관련한 세력을 없애는 효과와 더불어, 관료제의 상향 지향성을 고무시키고 외부로부터 새로운 공무원을 끌어들이므로써 세대교체의 역할도 했다.⁶¹⁾

세대교체란 곧 군인들의 대대적인 유입을 뜻했다. 1960년대 선출된 관료의 출신 성분을 분석해보면 1967년부터 1971년까지의 3, 4, 5급 공무원의 ‘공개 채용자’가 30.2%를 차지하고 ‘특별 채용자’가 32.1%에 달하는데, 이들 특별채용자의 경우 대다수가 군인 출신이었다.⁶²⁾ 카리스마의

58) “불성실이라는 극히 주관적인 기분과 ‘50대 이상의 고령자’라는 등의 기준도 포함하고 있었다.” 조갑제. 1994. 『내 무덤에 침을 뱉어라 4』, (서울: 중앙일보사), pp. 194-197. (이병량(외). 2004. p. 772에서 재인용).

59) 우선 1961년 6월 20일부터 7월 20일까지 한 달간에 걸쳐 공무원에 대한 대대적인 파면을 단행하여 전체 공무원의 약 10%이상인 약 33,000여 명이 숙청되었다는 기록. 「조선일보」. 1961년 6월 23일; 김미나. 2004. p. 92에서 재인용.)이 있다. 그리고 18%의 공무원이 숙청되었다는 기록(이석제 인터뷰 1, 2차)과 전체 공무원의 1/4에 해당하는 41,000명의 공무원이 숙청되었다는 기록도 있다. 한국정신문화연구원(편). 1999(d). 『1970년대 전반기의 정치사회변동』, (서울: 백산서당), p. 222.(이병량(외). 2004. p. 773.에서 재인용)

60) 이석제는 정원 제도를 행정관리와 조직관리의 기본으로 보고, ‘과학적 계산’을 통해 정원을 배분했다고 한다. “정부 조직을 인력관리와 조직관리로 양분하여 운영의 묘를 기하도록 했다. 우선 행정관리와 조직관리의 기본인 각 부서별 정원제도(TO. Table of Organization)를 만들고, 정부 내에 유사성 있는 업무를 묶어 조직정비를 했다. 한 사람이 감독할 수 있는 범위 내에서 ‘과’나 ‘부’를 만들어 직무의 내용과 책임 한계를 법령으로 정해준 것이다.” 이석제. 1996. p. 225.

61) 김영민. 1991. 『한국의 정치변동과 관료제 1945-72: 국가관료제의 변천과정』, 서울대학교 행정학 박사학위논문을 참고.

62) 김미나. 2004. pp. 93-96.

합리화라는 측면에서 공무원조직에 군인들이 대거 유입은 매우 효과적인 역할을 했을 것으로 볼 수 있다. 다수의 회고에서 당시 관료조직의 ‘낙후성’에 대한 묘사를 쉽게 찾을 수 있다는 사실은 군부가 ‘효율성’이라는 과학적이고 근대적인 성격을 강조함으로써 당시 정치 공간에서 자신들의 정당성을 확보하고자 했음을 나타낸다.⁶³⁾

2. 직업공무원제도

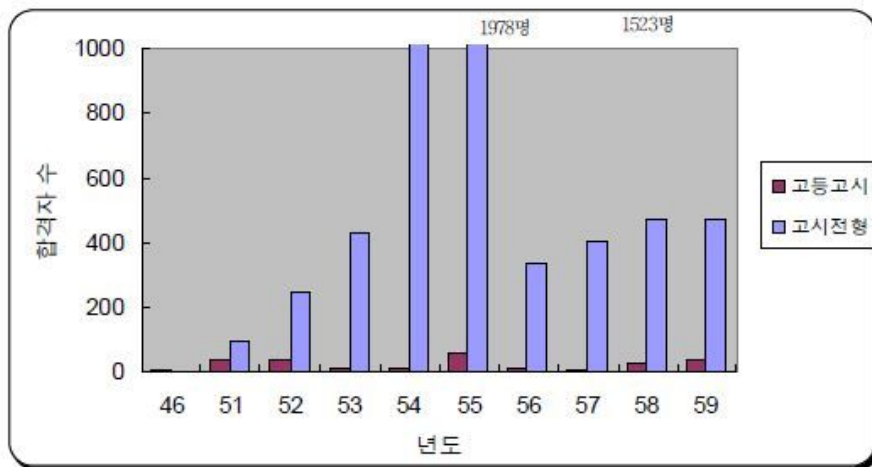
1950년대에는 인력의 충원이 매우 자의적인 기준에 의해서 이루어지고 있었다. 미 군정 시기에 편의주의적 임명 방식을 통해 인력이 충원되었던 것이 계속 유지되고 있었다. 이승만 정권하에서 등용된 정치 엘리트들은 정치와 행정을 구분해서 사고하지 않았다. 자신들이 하는 일을 국사(國事)로 여기며 자신의 권력을 강화하고 유지하기 위해 법률을 제정할 수 있는 지위와 기회를 악용하기를 서슴지 않았다. <국가공무원법>이 1949년에 제정되었지만, 인사 임명권자의 거의 무제한적인 재량이

63) 김기봉 중령은 “민간분야의 낙후성은 놀랄 일도 아니었습니다. 장교들은 미국 유학을 다녀와서 선진화되어 있었던 반면에 민간 분야는 그런 행정 교육을 받을 기회가 없었습니다. 한국군은 미국의 우수한 행정학자들이 모여 만든 군사행정기법을 전수받아 이를 토대로 전쟁을 치르고 양병을 해가던 시절입니다. 보고서를 작성해도 일목요연하게 강조할 부분을 제목으로 뽑곤 했지만, 농림부에 와서 보니 온통 미사여구로 장식된 문장 속에서 무엇이 강조되고 있는지 알기 힘들었습니다. 타자기를 활용하지 못하고 먹지를 밑에 받치고 쓴 복사 문건들은 바래져 무슨 글자인지도 모를 지경이었습니다. 우선 타자기를 보급하고 배우도록 권장하기 시작했습니다.” 조갑제. 1994. pp. 177-178. (김미나. 2004. p. 11에서 재인용).

이석제(1996) 역시 “공문 작성법도 가관이었다. 첩필로 초 묻은 종이에 글씨를 곁어서 만들곤 했는데, 그 내용이나 작성 과정 또한 비능률의 표본이었다. ‘아국은 자고로 산자수명하고...’로 시작하여 문장을 작문하고 있었다. 당시엔 명문장을 써야만 유능한 공무원 대점을 받았으니 지금 생각해 보면 호랑이 담배 피던 시절의 이야기 같다.” 라고 회고했다. 이석제. 1996. 위의 책. p. 223.

인정되었으므로⁶⁴⁾ 예를 들어 장관의 교체가 한 번 일어나면 이에 따라 하위 관료의 연쇄적인 교체가 일어나는 불안정한 고용 상태의 악순환이 반복되는 것이다.

[그림 1] 제1공화국 연도별 고등고시 및 고등전형 합격



出處: 이병량(외). 2004. p. 762.

[그림 1]은 이승만 정권하에서 충원된 공무원들의 선출 배경을 나타내고 있다. 고등고시와 고시전형 중 고시전형제도는 명목상으론 경쟁 시험 제도였지만 그 수행 방식에서 선발권자의 자의적 해석이 충분히 가능한 제도였다.⁶⁵⁾ 이런 관점에서 볼 때 이승만 정권은 비인격적인 제도 혹은 합리화된 절차를 통해 인력을 충원하지 않았다는 점에서 일면 베버

64) “이는 <국가공무원법> 제16조가 「5급 공무원은 국무총리, 각부장관, 각 처장, 서울특별시장, 도지사 기타 임명권자가 각종고시에 합격된 자 또는 5급 공무원 자격이 있다고 인정되는 자 중에서 임명 한다」고 규정하기 때문이다.” 박동서. 1961. 『한국 관료제도의 역사적 전개』, (서울: 한국연구도서관. p. 143. (이병량(외). 2004. p. 761에서 재인용.) 대통령뿐만 아니라 자유당 역시 관료제의 구성과 운영에 결정적인 영향력을 행사하였다. 김영민. 1991. p. 101. (이병량(외). 2004. p. 762에서 재인용).

65) 이병량(외). 2004. p. 762.

의 전통적(가산제적) 지배양식의 특징을 띠고 있었다고 볼 수 있다.

1963년 국가재건최고회의는 국가 관료제의 개편을 위한 제도적 장치들을 정비하면서 당시 법제사법위원장을 맡고 있던 이석제의 주도로 공무원 인사제도 확립안을 수립했다. 이는 (1) 행정조직과 공무원의 재조정, (2) 행정체제와 공문서체제의 간소화, (3) 국가공무원법개정 및 공무원교육훈련강화 등을 그 내용으로 담고 있었다.⁶⁶⁾ 또 같은 해 「국가공무원법」을 개정하여 “공무원의 채용은 공개경쟁시험에 의한다”(제28조)고 정하였다. 이를 통해 공무원 채용의 공개성과 자격의 개방성이라는 원칙을 확립하였으며, 이후 연금제도와 실적제도의 도입은 직업공무원제도의 기틀을 마련하여 경로 의존성 측면에서 중요한 함의를 가진다.⁶⁷⁾

제 4 절 업무양식 확립과 공무원교육

군정 동안 국가최고회의는 인력관리에 대한 제도 정비뿐 아니라 업무양식 또한 제도화했다. 베버가 설명한 관료제의 특징 중 ‘서류작업’ 즉 문서화된 행정양식을 상기해볼 때 이는 한국의 관료화의 과정에서 중요한 전환이었다고 볼 수 있다. 1960년대 이전의 행정 서류 처리는 “명문을 쓰는 것”이 중요한 공문서 작업의 요소였다”라는 이석제의 평가⁶⁸⁾처럼 규칙화 혹은 제도화의 수준이 매우 낮았다고 볼 수 있다. 하지만 군정 동안 각의에선 문서양식 통일과 제도화에 대한 논의가 이루어져 공

66) 「조선일보」, 1962년 1월 2일.

67) 이병량(외) 2004. p. 774; 김미나. 2004. pp. 102-103.

68) “아니 내가 가니까 명문을 쓰는 게 우수한 공무원입니다. 명문을 쓰는 게.. 그러니까 그냥 종이를 비벼서 버립니다. 문장이 잘 안 된다고.. 지금도 기억하는데 4월 며칠날 나무 심는 거. 전국의 공무원들한테 산림녹화에 관한 건, 수재지건에 관하여 아국은 자고로 산자수명하고.. 이걸 잘해야 우수한 공무원이야.” (이석제와의 인터뷰를 이병량(외) 2004. p. 765에서 재인용).

문서로 사용할 용지의 종류와 크기, 글자 크기, 줄 간격, 글자 배열 등까지도 자세하게 정하고 있다.

작성상의 주의⁶⁹⁾

1. 안건은 유인 또는 타자 작성 한다.
2. 용지는 갱지 또는 타자 용지로 한다.
3. 용지의 치수는 가로 20.5센치 세로 27.0센치로 한다.
4. 글자의 크기는 “안건제목”은 2호 활자로 기타는 4호 활자로 한다.
5. 글 줄의 간격은 매줄 사이를 8밀리로 한다.
6. 표시 중 ※란은 기입하지 않는다.
7. 글자의 배열은 본보기에 준하되 다음 치수의 여백을 두고 적어야 한다.

위로 4.0센치 밑으로 2.0센치
왼편에 2.0센치 오른편에 2.0센치

(…)

이와 같은 업무양식의 규정은 전체 중 극히 일부이지만, 중요한 것은 업무양식의 표준화가 의미하는 바를 이해하는 것이다. 표준화된 업무양식은 전 공무원들이 지켜야 하는 규정임을 의미한다. 따라서 자연스럽게 공무원에 대한 ‘교육’과 ‘훈련’이 강조된다. 다음의 자료는 정해진 업무양식에 대한 공무원 교육에 대한 내용을 담고 있다.⁷⁰⁾

69) 각의 제3회(1961. 05. 24). 공문서규정, 양식제정 절차규정과 같은 업무는 정부부처 중 ‘사무처’에서 주로 담당했다. 이와 관련해 관련 자료는 각의 제67회(1961. 09. 01)을 참고. 국가기록원 국무회의기록 서비스. URL 상동. (검색일: 2015년 4월 15일).

70) 각의 제70회(1961. 09. 15). 국가기록원 국무회의기록 서비스. URL 상동. (검색일: 2015년 4월 15일).

(…)

2. 제안이유

가. “정부공문서규정” 및 “양식제정절차규정”이 새로이 제정됨에 따라 신 공문서 취급요령과 문서 관리방법을 전 공무원에게 훈련시킴으로써 조속한 시일 내에 문서행정을 개선토록 하며

나. 각 부처 양식 인쇄 소요예산을 통합하여 단일 기관에서 인쇄 공급케 함으로써 예산절약과 양식 가격통일 및 행정능률의 향상을 기하고자 하는 것임

(…)

위의 자료에 따르면 하면 행정작업에 필요한 양식을 통일하고 전 공무원들에 숙지시키는 것은 행정적 ‘능률’을 고취하기 위함이었음을 알 수 있다. 미군에 의해 도입되었던 현대적 관리기술과 기획제도의 도입 목적과 같은 맥락이다. 이 전문적 행정기법이란 곧 연역적인 행정기법을 의미하는데, 연역적 행정기법은 기획·조정과 같은 방식을 선호한다. 기획·조정 기능이 한국의 행정체제에 도입된 대표적 예가 경제기획원과 각 부처에 신설된 기획관리실이며, 또한 기획차관이라는 새로운 직급이 생겨났다.⁷¹⁾ 공적 국가 조직에 새로 추가된 기능은 민간의 기업이나 조직들에도 영향을 미쳐 활용되기 시작했다. 대표적으로 현재에도 일반적으로 학교나 민간 조직들에서 사용되고 있는 ‘숙직’ 제도는 각의 제43회(1961년 7월 15일)⁷²⁾에서 논의된 것이었다.

71) 각의 44회(1961년 7월 18일). 국가기록원 국무회의기록 서비스. URL 상동. (검색일: 2015년 4월 15일).

72) ‘장관실 숙직 근무 실시의 건.’의 내용에 따르면, “각부 장관실에 직원을 숙직시켜 긴급사무연락의 신속처리를 기하게 하고자” 숙직 제도의 신설했다. 국가기록원 국무회의기록 서비스. URL 상동. (검색일: 2015년 4월

추가로 살펴보면 「한글 전용에 관한 법률」과 관련한 논의도 이 시기 진행되었다. 아직 횡서(橫書)나 풀어쓰기, 문장규정⁷³⁾과 같은 내용이 각의의 안건으로 다루어졌다. 또한 ‘대통령께 보고하옵나이다.’와 같은 표현과 ‘보고드립니다.’같은 표현이 혼재되어 사용되고 있다는 점은 이러한 업무양식의 통일 과정이 과도기적 상황에 있었음을 보여주는 것이기도 하다.

제 5 절 군대식 행정

지금까지 살펴본 관료화의 과정에서 혁명적 과업을 과시하고자 한 선전의 목적이 뚜렷했음을 알 수 있었다. 이것이 행정적 제도화와 전문화에 대한 목표치가 피상적이고 형식적인 수준에 머물러 있었던 이유였다. 그럼에도 불구하고, 업무양식 통일의 예에서 볼 수 있었던 표준·통일화된 업무양식의 확립은 공무원들이 ‘비인격적’ 규정에 따라 작업을 하는 조건을 창출하고 있었다.

이러한 정치 행위의 조건과 성격의 변화는 나아가 정치 개념의 전반에 영향을 미쳤다. 서론에서 짧게 언급한 바와 같이, 정치 개념의 변환을 가늠해볼 수 있는 하나의 지표는 1960년대 당시부터 심지어 현재까지도 쉽게 접할 수 있는 ‘군대식이다.’이라는 묘사에 있다.⁷⁴⁾ 군사주의 혹은

15일).

73) 각의 제9회(1961년 5월 31일); 각의 제106회(1962년 12월 27일); 각의 제94회(1963년 12월 5일) 등 참고. 국가기록원 국무회의기록 서비스. URL 상동. (검색일: 2015년 4월 15일).

74) 박정희 시대의 군사주의에 관한 연구로 신병식(2006)은 박 정권이 정권 정당성 획득과 유지를 위해 ‘신성한 국방의 의무’를 강조하는 국방규범을 개인들에게 내면화·체화시켰다고 주장하며, 이에 사용된 두 가지 중요한 수단으로 ‘징병제’와 ‘주민등록법’의 시행을 들고 있다. (신병식, 2006. pp. 148-172.) 신병식의 연구는 국방문제를 어떻게 사회의 중요한 어젠다로 설정하게 되었는지 즉 병영국가화를 어떻게 이루어냈는지에 초점을 맞추고 있지만, 국방문제가 중요한 국가적 문제로 이슈화되었을 때 ‘군사적인

군대문화에 대해서 사회과학 분야에서 충분히 연구되어온 바는 없지만, 앞으로 살펴볼 경제정책들의 정치권력적 의미를 설명할 때 이해를 돕기 위하여 ‘군대식 행정’을 간단히 정리해보면 크게 두 가지 의미로 나뉘볼 수 있다.

첫째, 군대식 행정이란 당시 군대가 가지고 있었던 연역적인 행정 기법 즉 과학적으로 계산된 사전 계획을 중요시하고 결과물과 실적을 관리하는 행정 방법을 지칭한다.⁷⁵⁾ 각의에서 다루어진 주요한 안건 중 하나는 ‘공무원 실적관리’였다. 공무원 감원을 시행할 때에도⁷⁶⁾ 경제적 성과물을 측정할 때에도⁷⁷⁾ 행정 수행의 기본적 구도는 ‘계획(목표치의 설정)-실제 수행-결과의 보고’와 같은 순서에 기초했다. ‘관리행정’이라고 지칭할 수 있는 이 행정기법은 군사조직에서 시행되어 60년대 초반부터 한국의 국가체제의 주요한 행정양식으로 자리 잡았으며 민간 사회 조직들에도 광범위하게 영향을 미쳤다.⁷⁸⁾

군대식 행정의 두 번째 의미는 당시 지도자였던 박정희의 카리스마적 지도력과 관련하여 설명할 수 있다. 박정희의 지도력을 카리스마적이라고 볼 수 있는 이유는 그의 정책 수행 방식이 ‘초(超)현실적surreal’

질서가 사회의 중요한 가치로 자리 잡으며 정치 개념에 미쳤을 영향을 추론해볼 수 있다.

75) 김기봉 중령은 “군의 작전 계획 등 모든 계획은 연역법의 논리에서 파생된 행정기법”이라고 말하였다. 조갑제. 1999. pp. 177-178. (김미나. 2004. p. 11에서 재인용).

76) 각의록 제57회(1961년 8월 9일) ‘공무원정리 실적에 관하여’. 국가기록원 국무회의기록 서비스. URL 상동. (검색일: 2015년 4월 15일).

77) 각의록 제27회(1963년 4월 2일) ‘3월중 수출실적에 대하여’ 국가기록원 국무회의기록 서비스. URL 상동. (검색일: 2015년 4월 15일).

78) 박정희 대통령은 “감사보고를 듣고 느낀 것은 중앙의 각 감독기관에서 예하기관에 대한 자체 내부감사가 소홀”하다는 것이라며, “평소에 내부감사를 실시하여 미연에 부정을 방지하도록 하여야 할 것이다”라고 지시했는데, 관리행정기법 중 하나인 ‘감사제도 역시 1960년대 초·중반 강조되기 시작한 행정기법이었음을 알 수 있다. 국무회의록 제13회(1964년 2월 14일). 국가기록원 국무회의기록 서비스. URL 상동. (검색일: 2015년 4월 15일).

인 목표를 설정하거나 혹은 목표치의 ‘초과(超過)달성’과 같은 양상을 띠었기 때문이다. 이것은 박정희가 정치 지도자로서 계획과 달성이라는 기본적인 행정 방식을 ‘넘어서는’, 비밀상적이며 혹은 비범한 능력을 과시하고자 했던 것으로 볼 수 있다. 일제로부터 물려받은 탄탄한 수직적 위계질서를 바탕으로, 계획과 목표를 초과하는 방식으로 자신의 능력을 선전하고자 했던 박정희 정권기의 행정양식은 따라서 마치 ‘군사작전 식’ 행정이었다.

박정희는 여타 정치 조직 혹은 행위자들 사이에서 정보를 독점하고 조정하였으며, 수직적 위계질서로 구성된 관료제를 바탕으로 자신의 정치적 정당성을 확보하기 위한 정책들을 기본 계획과 목표를 초과하는 방식으로 수행했다. 후술하겠지만 경부고속도로건설사업은 이러한 군대식 행정의 대표적 사례였다. 당시 경제적·기술적 여건을 고려했을 때 (계산)합리성이 충분히 높지 않았음에도 불구하고 비현실적인 목표를 설정하고 심지어 공사기간을 단축함으로써 사업이 진행된 것이다.

제 4 장 이승만·장면 정권기 경제개발정책의 정치권력적 의미

이 장의 목표는 이승만 정권과 장면 정권에서 진행되었던 대표적 경제정책 혹은 국토건설정책이 당시에 가졌던 정치적 의미를 포착하여, 박정희 정권기의 그것과 비교하는 데 있다. 요컨대 다음과 같은 문제이다. 경제 문제는 정치권력자들이 아주 일반적으로 가지는 관심사임에도 불구하고 왜 유독 박정희는 필사적으로 이 문제에 매달려 경제성장을 매 순간 외쳤는가? 주지하듯 ‘경제 성장’은 이전 정권들에 비교해볼 때 박정

회에게 의미하는 바가 매우 달랐다. 박정희 정권기와의 용이한 비교를 위해 이승만과 장면 정권이 수행한 굵직한 경제개발정책과 국토개발정책을 들어 이것이 각 정권에서 가진 정치권력적 의미를 짚어볼 것이다. 이승만 정권기에는 국토 전체를 아우르는 개발계획은 수립되지 않았기 때문에 ‘경제개발 3개년계획’에 주목하고, 장면 정권은 경제개발과 국토정책을 함께 살펴볼 것이다.

제 1 절 이승만 정권기 경제개발계획

이승만 정권기의 경제개발정책은 장면과 박정희 정권기에 진행된 경제정책의 전신이 되었다는 이유로 독자적 의미와 성격이 충분히 연구되어왔다고 보기는 어렵다.⁷⁹⁾ 하지만 분명한 것은 이승만 정권도 역시 분단과 전쟁에 따른 경제운영의 제약성을 인식하고 있었다는 점이고, 따라서 경제의 자립과 성장에 대한 구상을 통해 나름의 대응방책과 계획을 세워 경제개발 3개년계획을 수립한 바 있다.

이 정책의 발달 과정을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 남한 독립정부 수립 후 1949년부터 ‘산업부흥 5개년계획(1949~1953)’을 통해 국내 산업의 유기적 구성을 높이고 공업국으로 전환할 목표를 세웠으나 이 계획은 한국전쟁의 발발로 중단되고 말았다. 한국전쟁의 휴전협상이 타결된 후에 기획처는 자본가 중심의 생산력 증진의 내용을 담은 ‘1954년도 한국경제부흥계획’을 마련해 미국에 전달하였다.⁸⁰⁾

간과하지 말아야 할 것은 이승만 정권은 매우 일관적이고 지속해 경제 문제를 미국의 원조에 의존하고 했다는 점이다. 이승만은 실제로 경제문제를 해결하는 방안을 ‘가능한 한 많이 원조를 따오는 것’이라고

79) 정진아. 2009. “이승만정권기 경제개발3개년계획의 내용과 성격,” 「한국학연구」 31, p. 355.

80) 박태균. 2007. “한국전쟁 이후 이승만 정부의 경제부흥 전략,” 「세계정치」 8, pp. 216-218.

인식하고 있었다. 따라서 미국의 원조 정책의 변동은 이승만 정권의 경제 정책의 근간을 충분히 흔들 수 있었다. 그래서 중국의 공산화와 한국 전쟁의 발발 등으로 미국이 아시아정책의 수정을 통해 일본을 중심으로 한 지역통합을 바라면서 한국에 대한 원조를 감액하기 시작한 1950년대는 경제정책운용에 있어 중차대한 문제가 표면화된 시기였다.⁸¹⁾

한편 이 부흥계획은 한국의 경제재건과 개발 정책에 대한 한미 양국의 시각차와 사전협약이 이뤄지지 않았었다는 점 등을 이유로 당시 한미 최고협의 기구인 합동경제위원회의 논의에 부쳐졌다. 그리고 여기에서 미국과의 협의를 통한 ‘경제개발 7개년계획’을 세우기로 하고, 1957년 7월 6일 부흥부 주최로 각계 인사들이 모여 좌담회를 열었다. ‘경제개발위원회’를 설치하여 분야별 전문가를 모집하기로 하고 1958년엔 ‘산업개발위원회’를 설치하여 산업개발위원회가 장기경제개발계획을 수립하고 자원조사, 평가, 효과적 경제정책에 관한 심의, 연구 및 건의를 담당하기로 하였다.

그러나 경제개발정책을 수립하는 데 있어서 여러 이슈에 대한 고문들 간의 갈등이 일어났다. 국방비를 포함한 자립경제체제건설이라는 목적의 비현실성, 농공 균형발전에 대한 견해차와 생산증대와 복지향상의 조정, 고용 중심 계획의 타당성 여부 등의 문제를 두고 견해차를 좁히지 못한 것이다. 결국, 타협적 의결이 아닌 일방적 방식으로 ‘자본가 중심의 생산성 향상’이라는 전략으로 수정되어 경제성장률 5.7%를 목표로 하는 ‘경제개발 3개년계획’이 1959년 3월에 발표되었다.⁸²⁾

그러나 이 정책은 계획 자체의 결함, 이승만의 경제개발계획정책에 대한 추진 의지의 여부 문제, 미국의 원조계획과 관련한 계획의 실현 가능성 등의 문제로 별다른 성과를 내지 못했다. 과대한 국방비를 유지하면서도 경제건설을 위한 투자비를 마련하겠다는 이 계획의 주요 골자는 한국이 아닌 외국의 이론과 계획을 참고하여 만들었다는 점에서 실현 가능성이 낮았다. 심지어 기초적인 통계자료를 확보할 수 있는 기관이 없

81) 정진아. 2009. p. 258; 박태균. 2007. p. 232.

82) 정진아. 2009. pp. 373-381.

어 정책 실현에 대한 제도적 미비상태 역시 문제였다. 그뿐만 아니라 경제계획을 추진할 수 있는 기구가 부흥부 산하에 설치됨으로써 경제 관련 부처들 간의 이해관계를 조율하기 어려운 한계를 안고 있었다.⁸³⁾

하지만 가장 본질적인 문제는 이 계획의 비현실성과 계획을 수립하고 추진하는 참여 행위자들의 실행 의지의 문제라고 볼 수 있다. 사실 자유당 정권 지도자들의 경제개발에 대한 태도는 아주 모호하였다. 경제개발이나 산업화와 같은 용어도 1960년대에 들어서야 연설에 등장하였고, 1950년대 주요 정치권력자의 정치적 관심사는 온통 민족통일과 국방력의 강화에 쏠려 있었다.⁸⁴⁾ 게다가 전술한 바 있듯 1950년대 당시의 국가 정책은 관료들의 사적인 영역과 구별이 정확하게 이루어지지 않고 있었다. 경제 정책 결정 과정에 참여한 행위자들이 자신들의 사적인 자본에 기초한 생산성 향상에만 집중하여 국가적 차원에서 경제적 성과를 내기 어려웠다.

결정적으로는 이승만 대통령의 경제개발계획에 대한 태도가 이 계획의 성패를 좌우했다고 볼 수 있다. 철저한 반공주의자였던 이승만은 미국의 원조는 받을지언정 경제 ‘계획’ 자체에 대해 부정적인 태도를 취하고 있었다.⁸⁵⁾ 1957년 11월 경제4부 장관들이 경무대에서 경제개발 5개년계획의 필요성을 설명하자, 이승만 대통령은 “그것은 스탈린 사고방식”이라며 “불구대천의 원수인 공산주의자 방식을 따르자는 것이냐”며 한마디로 거절했다고 한다.⁸⁶⁾ 그리고 1959년 12월에 경제개발 3개년계획이 최종 성안되었음에도 이승만 대통령의 부정적 견해 때문에 정책이 바로 시행되지 못하다가 1960년 4월 15일에야 국무회의에서 의결되었다. 하지만 나흘 뒤 4.19혁명으로 인해 이 정책은 이승만 정권기가 유지되는 동안 시행되지 못하게 되었다.⁸⁷⁾

83) 박태균. 2007. pp. 230-235.

84) 황인정. 1970. p. 25.

85) 박태균. 2007. p. 236; 황인정. 1970. pp. 25-30, 33-34.

86) 이승만의 경제정책에 관한 태도와 관련해서 이용원. 1999. 『제2공화국과 장면』, (서울: 범우사)을 참고.

제 2 절 장면 정권기 경제개발계획과 국토개발계획

허정과도정부를 거쳐 장면을 총리로 내각제가 구성되었다. 장면 정권은 초기부터 ‘경제제일주의’를 내걸고, 이승만 정권에서 수립되었던 ‘경제개발 7개년계획’을 수정하여 1961년 5월 15일에 ‘경제개발 5개년계획’을 발표하였다.⁸⁸⁾ 그러나 계획을 실행할 수 있는 재정적 뒷받침이 부족하고 실천에 옮길만한 확고한 준비가 없었던 데다가, 얼마 지나지 않아 5월 16일 쿠데타가 일어나 계획을 실행하지 못했다. 이 계획은 군사정권이 흡수하여 경제개발 5개년계획을 실행하였다.

따라서 장면 정권이 경제 문제 해결에 대해 인식하고 있었던 바를 살펴보기 위해선 오히려 1960년 11월 28일에 발표한 ‘국토건설사업’을 살펴보는 것이 더 유익한 의미를 제공해준다. 이 계획은 애초 댐, 발전소, 도로건설 등을 목표로 하는 연 예산 400억 원 규모의 프로젝트였다. 장면 총리는 1961년 신년중요시책 발표에서 ‘경제여건 현실화’를 목표로 “약 삼백억의 재원으로서 연인원 오천만을 동원하는 국토건설계획을 추진하여 치산치수의 획기적 성과를 기하는 동시에 학생, 군인, 공무원 및 일반 국민의 건설의욕을 환기 시킬 것”이라고 밝혔다.⁸⁹⁾

국토건설사업을 실행하기 위한 기구로 국무원에 ‘국토건설본부’를 설치하여 국무총리를 본부장으로 하며 동사무수행에 필요한 정책 결정과 사업진행에 대한 감독의 임무를 수행하기로 했다. 또한, 하위조직으로 종합지도부, 동원부, 기술부, 공보부의 4개 부서를 설치할 방침을 발표했다. 그리고 사업계획의 작성과 실행에서 관계부처 사이의 협력과 조정을 위

87) 박태균. 2007. p. 229; 이완범. 1999. 한국정신문화연구원 편. “제1차 경제개발5개년계획의 입안과 미국의 역할, 1960~1965”, 『1960년대의 정치사회변동』, 서울: 백산서당, pp. 18-26.

88) 이 안의 발표는 비밀리에 추진하던 중 신문에 의해 발표되었다. 공식적 발표문은 1961년 2월에 대외비로 작성된 『한국 경제개발 5개년계획 수립요강』이라는 문서뿐이었다. 이완범. 1999. p. 33.

89) 「동아일보」. 1961년 1월 6일.

한 실무자들로 구성되는 ‘국토건설소위원회’를 설치하여 대(對) 「유숨(경제협조처)」 측과의 계획조정이나 사무 연락을 주관하도록 하였다. 서울특별시와 각 도에는 ‘도위’를 구성하는 등의 지방조직을 갖추었다.⁹⁰⁾ 국토건설본부를 중심으로 한 전국적인 조직망을 계획한 것이다.

특이한 점은 이 프로젝트를 추진하는 국토건설사업본부가 총리 직속이었음에도 실제 현장에서는 관민이 함께 운영하는 반관반민의 성격의 독립기구였다는 점이다. 국토종합건설계획의 초기 수립단계인 1960년 8월 말 장준하를 비롯한 함석헌, 박종홍, 유달영과 같은 『사상계』 지식인들이 요청받아 참여했다.⁹¹⁾ 또한, 국토건설사업을 직접 현장에서 추진할 핵심 요원으로 대학졸업자 2천여 명을 선발하여 채용하고, 이들을 1961년 5월 31일에 5급 국가공무원 또는 4급 지방공무원으로 임용할 예정이었다.⁹²⁾

장면 정권기의 국토건설계획에서 주목할 점은 이 사업을 통해서 무엇을 얻고자 했는가이다. 장면 총리는 국토건설사업을 실업자 문제 해결을 위한 중요한 수단으로 인식하고 있었다.

“국민 경제생활이 당장에 곤란하다는 것을 잘 파악하고 있다고 말한 장 총리는 발전을 이룩할 기초가 마련될 때까지 국민들은 내핍생활을 계속해야하며 관대한 인내정신을 가져야 한다고 호소하였다. 서울의 다방 구석마다 들어차있는 실업자군이 삼월부터 개시되는 국토건설사업에 용역 참여할 수 있는 희생정신 하의 봉사만 한다면 경제발전은 용이하게 이루어질 수 있다고 장 총리는 말하였다. 그는 근심스러운 표정을 감추지 못하면서 국민의 인내정신과 실업자군의 희생적인 정신을 과연 기대할 수 있는지 의심스럽다”고 말하였

90) 「경향신문」, 1961년 1월 19일.

91) 「경향신문」, 1961년 1월 25일.

92) 임송자, 2013. “1961년 5·16 이후 국토건설사업과 국토건설단 운영 실태”, 「한국근현대사연구」 67, pp. 903-904.

다.⁹³⁾

“약 삼백 억의 재원으로서 연 인원 오천만을 동원하는 국토건설계획을 추진하여 치산치수의 획기적 성과를 기하는 동시에 학생, 군인, 공무원 및 일반국민의 건설의욕을 환기 시킬 것”이라고 밝혔다.⁹⁴⁾

위와 같은 발표문에서 알 수 있듯 장면정권의 국토건설사업은 일 자리 창출에 상당한 목적이 있는 것이었다. 더 본질적으로는 청년과 지식층을 대거 국토건설사업에 참여시킴으로써 국토건설사업에 필요한 요원의 획득을 함과 동시에 관료제 내부에 ‘새로운 피’의 주사를 포함한 두 가지 목적을 가지고 있었다. 이렇게 볼 때 민주당 정권은 나름대로 1950년대의 자유당 정권에서 있었던 세도가적이고 사적 이익 충족에 골몰한 타락한 정치를 해소하려 했던 것으로 볼 수 있다.⁹⁵⁾

그러나 이 국토건설계획은 인력 문제와 관련해 초점이 맞추어져 있었기 때문에 장기적이고 종합적인 건설계획이라기보다는 단기적인 소규모 사업이 주를 이루었다.⁹⁶⁾ 이는 다시 말해서 ‘경제민주화’의 열망을 실현하고자했던 의도에서 만들어진 정책이었다고 할 수 있다. 정치적 민주주의의 과정을 통해 탄생한 장면 정권이 만든 국토개발계획은 사회에 산적해 있던 비민주주의적 문제를 해결하기 위한 것이었으며, 따라서 이 계획은 효율적으로 목표를 달성해 경제적 성과를 내는 것과는 거리가 먼 정책이었다. 그리고 박정희 정권과 비교해보았을 때 이 정책의 목표가 효과적으로 달성되지 않는다 해도 장면 정권이 민주적 정치 과정을 통해 선출되었다는 정치적 정통성만큼은 무너지지 않는다. 이 지점에서 장면

93) (강조: 필자). 「동아일보」. 1961년 1월 1일.

94) (강조: 필자). 「동아일보」. 1961년 1월 6일.

95) 이한빈. 1968. 『사회변동과 행정: 해방후 한국행정의 발전론적 연구』, (서울: 박영사). pp. 200-201.

96) 임송자. 2013. p. 903.

정권의 경제정책의 정치권력적 의미는 박정희 정권기와 매우 다른 성격이었다고 할 수 있다.

제 5 장 박정희 정권기 경제개발정책의 정치권력적 의미 : 경부고속도로건설사업 이전 시기

이 장의 목표는 경부고속도로건설사업이 추진되기 전까지의 기간에 만들어진 경제개발정책들이 형성된 맥락과 그 정치적 의미를 분석하는 데 있다. 박정희 정권기의 경제개발정책의 정치권력적 의미는 이승만·정권기 수행된 경제정책 혹은 국토개발정책의 정치권력적 의미와는 매우 다르다. 이 차이는 쿠데타 정권이 갖는 정치적 정통성 혹은 정당성의 부재자를 근본적인 문제에 기인한다. 즉 박정희는 정치적 정당성을 경제적 성과로 대체하고자 했으며, 바꿔 말하면 경제적 성과의 여부는 곧 박정희의 정치적 생명과도 직결되는 문제였던 것이다. 이를 더 구체적으로 살펴보면 박정희 정권의 경제정책의 정치권력적 의미는 1960년대의 초기, 중기, 후기마다 의미가 조금씩 변화하는데 갈수록 이 경제발전 모델이 뚜렷해지고 이에 더 의존하는 양상이 나타남을 알 수 있다.

제 1 절 군정기(1961-1963)

1. 정치적 맥락

5·16쿠데타로 집권한 군부에게 가장 중요한 문제는 정치권력의 공간에서 안정적인 위치를 유지하는 것이었다. 쿠데타가 정치적 안정성을 갖고 쿠데타세력이 아닌 ‘혁명’ 세력이 되기 위해서는 당시 한국의 정치 공간에 관계하고 있던 타인들, 특히 미국의 용인과 지지가 우선 충족되어야 했다. 미국은 쿠데타 직후에 장면 총리가 저항을 포기했던 사실과 윤보선 대통령의 타협적인 태도⁹⁷⁾, 쿠데타에 대한 진압이 일어나지 않은 등의 이유로 쿠데타 세력에 대한 판단을 유보하고 있었다. 그러나 미국은 “혁명정권이 공약한 유엔 지지와 사회개혁 및 헌정예의 복귀를 찬양하며, 조속한 시일 내에 합헌적인 절차로의 복귀를 촉구”한다는 성명을 발표하였고, 이로써 쿠데타 세력은 일단 국내외적으로 받아들여졌다.⁹⁸⁾

군부정권은 이에 반공(反共)정책 노선을 뚜렷하게 밝히고 민정 이양을 미국에 약속하여 미국으로부터의 안정적인 지지를 유지하고자 했다.⁹⁹⁾ 그리고 군부는 민주주의적 정책을 시행해 국내적으로 국민의 지지를 받으려고도 했다. 사회악을 처벌한다는 명분으로 부정축재자처벌, 농어촌고리채 정리와 같은 작업을 단행해 <사상계>는 5·16을 4·19의 연장선에 있는 군사혁명이라며 긍정적 평가를 하기도 하였다.¹⁰⁰⁾

그러나 1962년에는 군부 정권의 정당성 확보에 위험요소가 될 수 있는 일들이 생겼다. 정치자금과 관련한 4대 의혹사건¹⁰¹⁾과 같은 불미스

97) “윤보선은 반혁명군을 동원하자는 그린과 매그루더의 주장에 반대하고, 5월 17일에 불상사와 희생이 발생해서도 안 된다”는 진서를 일선지휘관들에게 전달하였다.” 김일영. 1999. p. 294.

98) 김일영. 1999. p. 295.

99) 또한 윤보선 대통령을 유임시켜 “타정부와의 외교관계의 일시적 균열을 방지”하고자 했다. 『경향신문』. 1961년 7월 6일.

100) “4·19 혁명이 (중략) 민주주의혁명이었다면, 5·16혁명은 부패·무능·무질서와 공산주의의 책동을 타파하고 국가의 진로를 바로잡으려는 민족주의적 혁명이다.” “권두언-5·16혁명과 민족의 진로,” 『사상계』 1961년 6월, pp. 34-35. (김일영. 1999. p. 298에서 재인용).

101) 4대 의혹사건은 증권파동사건, 위커힐사건, 빠친코사건, 새나라자동차사

러운 사건이 일어나 비판을 일었고 미국은 민정 이양을 조속히 수행하라고 촉구하고 있었으며, 심지어 혁명세력 내에서 주도권 다툼이 일어나고 있었다.¹⁰²⁾

민정 이양의 문제에 관해서 군부는 ‘정치활동정화법’을 시행해 기존의 정치인들을 정치 공간에서 완전히 배제하며 동시에 자신들의 권력적 기반이 될 ‘민주공화당’(1963년 2월 26일 창당¹⁰³⁾)의 창당 작업을 진행했다. 그러나 한편 민주공화당과 박정희 정권기 동안 수족 역할을 한 중앙정보부를 창설하는 데 주도적인 역할을 한 김종필은 군부 내부의 권력주도 다툼에서 박정희 다음으로 버금가는 권력자로 득세하여 주된 견제대상이 되었다. 1962년 시행된 제1차 경제개발 5개년계획은 이런 정치적 맥락에서 추구된 것이었다. 민정 이양을 촉구하는 미국에게 1963년 여름쯤 선거를 치르겠다고 공언한 상황에서 대선에서 승리하기 위한 정치적 정당성을 획득할 돌파구가 필요했기 때문이다.

요컨대 기존 정치권력의 무능력, 부정부패, 비리를 전면 부정하며 등장한 군부 세력은 기존의 정치가 무너진 곳에서 새로운 정치적 정당성을 ‘만들어’ 내야만 했다. 그리고 ‘경제 성장’이라는 수단을 통해서 정치적 정당성을 획득하기로 한 것이다. 쿠데타가 이승만 정권하의 3·15부정선거 때부터 싹튼 장기적 계획이었음에도 그 정치적 이념이나 구체적 정책 실현 방안은 “쿠데타 이후 국가재건최고회의의 설치(1961년 6월 6일) 이후에 거의 급조되었다”¹⁰⁴⁾는 주장에 다시 한 번 상기할 필요가 있다.

건을 가리키는 말로 5·16 군사쿠데타 뒤 군사정권하에 일어난 정치자금과 관련한 부정부패 사건을 가리킨다.

102) 쿠데타 직후에는 혁명에 가담하지 않은 군인들 2,000여 명을 예편시켰고 이후에 일어난 반혁명음모사건을 통해서 군부 내 특정 인맥들이 정리되었다. 1961년 7월 8일에 장도영을 중심으로 한 반혁명음모사건은 군 내부의 서북(평안도)인맥을, 1963년 3월 11일 일어난 반혁명사건은 동북(함경도) 출신을 인맥을 제거하는 결과를 가져왔다. 김일영, 1999. p. 304; 정승건, 2003. p. 193.

103) 민주공화당은 중앙 사무국을 중심으로 수직적 위계질서를 구축하여 지방에 사무국을 가지고 있는 전국적 규모의 독특한 형태의 이원조직이었다.

2. 제1차 경제개발5개년계획

박정희는 ‘가난을 벗어나야 한다’는 의식은 있었지만, 이것이 곧 구체적인 경제정책을 가지고 있다는 의미는 아니었다. 국가재건최고회의가 설치된 이후에야 경제정책을 구체화 하였다.¹⁰⁵⁾ 제1차5개년개발계획은 구민주당이 1960년에 성안했던 안을 기본으로 이를 수정하는 것으로 시작했다. 제1차 5개년개발계획은 1차 발표 안은 기본적으로 ‘수입대체’ 지향적인 성격에 수출 지향적 정책이 조금 혼재되어 있었다. 군부정권은 민주당으로부터 이어받은 경제개발 5개년계획의 성격을 다소 성장 지향적인 자주적 안으로 수정했는데, 이에 미국이 사전협의를 없었던 점을 비판하며 1차 계획안이 발표(1961년 12월)되기도 전에 목표 성장률을 낮출 것 등을 내용으로 이 계획안을 비판 하였다.

군부정권도 이승만 정권과 마찬가지로 경제적 문제에서 절대적 비중을 차지하고 있는 미국의 승인과 지지가 큰 문제였기 때문에, 결국 박정희 정권은 제1차 경제개발 5개년계획 수정안을 1964년 2월에 내놓았다. 미국의 비판이 수정의 이유가 되기는 했지만, 그럼에도 결정적으로 수정안을 마련하게 된 계기는 박정희의 판단과 결정이었다. 박정희는 1962-63년 사이에 제1차 개발계획이 시행되는 동안 1차 산업제품과 합판 등의 경공업 수출이 예상보다 많이 이루어졌던 것을 근거로 이들 제품을 중심으로 한 수출 지향적 정책으로 개발계획의 내용을 수정하기로 했다.¹⁰⁶⁾ 이는 매우 성과주의적인 박정희 정권의 특징을 보여주는 사례이다.

수정한 제1차 경제개발계획은 1964년 후반기가 되면 본격적으로 높은 성장률을 달성하기 시작했다. 한편 성과지향적인 측면에서 한 가지

104) 정승건. 2003. p. 184; 이완범. 1999을 참고.

105) 이완범. 1999. p. 140.

106) 이완범. 1999. pp. 139-144.

흥미로운 사실을 1963년의 대통령선거를 한 달 앞둔 시점에 발표된 박정희의 저서 『국가와 혁명과 나』에서 발견할 수 있다. 그는 이 책에서 군정기간(1961-1963) 동안의 경제적 업적을 과시하는 내용을 담고 있는데,¹⁰⁷⁾ 저서의 발간 시점을 고려했을 때 제1차 경제개발계획으로부터 경제적 성과를 그다지 얻지 못한 때였음에도 불구하고,¹⁰⁸⁾ 이를 정치적 목적으로 선전하고자 했다.

3. 국토건설단

군부는 민주당이 진행했던 국토건설사업도 이어받아 수행했다. 하지만 군사 정권기의 ‘국토건설본부’는 그 사업 내용과 목적, 동원대상이 변화하고 사업 취지가 굴절¹⁰⁹⁾되었다. 우선 국토건설에 대한 조직개편을 단행하였다. 국토건설사업 연락 장교단 요원 유흥수 소장을 국토건설본부장으로 임명하고 기획부장 장준하를 면직시켰다. 그리고 건설사업을 관장하고 있던 부흥부를 폐지하고 건설부를 신설하였다. 1961년 6월에는 건설부직제개편(각령 제9호)을 통해 국토건설본부규정을 폐지하고 내각에 경제기획원을 신설하고 산하에 국토건설청을 두었다. (법률 제660호)¹¹⁰⁾

장면 정권기의 국토건설사업은 실업자 문제를 해결할 수 있는 수

107) 박정희. 1963. 서동진(편). pp. 95-117.

108) 오히려 군정기간 동안엔 화폐개혁의 실패와 극심한 물가상승이 문제가 되고 있었다.

109) “군사 정권이 이 정책을 그대로 옮겨간 데에는 쿠데타 이전에 경제정책을 미리 구비하지 않았기 때문이라는 이유와 미국이 국토건설사업에 우호적이었다는 이유도 있지만, 이 국토건설정책으로 실업자와 세국민들에게 일자리가 제공되어 일시적으로 문제를 해소시키고 있었기 때문에 정책을 취소시킴으로서 일컬어질 저항을 축소시키고자 했다.” 임송자. 2013. p. 903.

110) 임송자. 2013. pp. 902-904

단으로 시작되었기 때문에 청년과 지식층을 동원하는 것이 주목적이었지만, 군부세력은 사회질서를 쇄신한다는 취지로 범법자, 깡패, 병역 기피자, 결인, 부랑아 등을 동원하여 그 성격과 목적을 변화시켰다. 그리고 이들을 강제징집하는 방식으로 요원들을 충원했고 이들을 관리할 현장감독으로 군인 출신의 기간요원들을 선별했다.

군부는 1961년 12월에 「국토건설단설치법」을 제정하여 법적인 근거를 갖추고 국토건설본부를 개편하여 ‘국토건설단’을 발족했다. 하지만 건설단원 사이의 갈등, 열악한 작업환경 등으로 인한 인명피해 등의 문제를 제대로 처리하지 못하였다. 게다가 1962년 6월의 통화개혁의 실패로 인한 부담과 1962년 12월에 예정돼있던 헌법 개정에 관한 국민투표를 고려하여 1962년 12월 31일 국토건설단을 해체하였다.¹¹¹⁾

간단히 말해서 군부 정권기 수행된 국토건설단 사업의 정치권력적 목적은 사회의 부패와 혼란에 대한 책임과 원인을 깡패, 부랑아, 병역기피자로 돌리면서 동시에 자신을 스스로 질서와 유지를 위한 중요 행위자로 자리매김하고자 했던 것이었다. 따라서 장면 정권기 국토개발계획의 특징이었던 ‘반관반민’이라는 민주주의적 요소는 군부정권의 고려 대상이 아니었다.

군정 기간 ‘국토개발계획’의 정치권력적 의미의 변환이라는 측면에서 보면 군정기는 아직 성과주의가 구현되지는 않았음을 알 수 있다. 효율적인 목표달성이라는 논리가 펼쳐지지 않았기 때문이다. 후술하겠지만 이러한 논리가 국토개발계획에서 구현되기 시작한 것은 제3공화국 말기에 들어서부터이다.

제 2 절 제3공화국 초중기(1963-1966)

이 절에서는 군부가 민정 이양을 통해 어느 정도 절차적인 정당성

111) 임송자. 2013. pp. 927-935.

을 획득한 이후의 시점부터 경부고속도로건설사업이 추진된 시점 이전의 시기 동안 진행된 개발정책을 살펴본다. 이 시기는 제1차 경제개발 5개년계획이 진행되고 있던 시기(1962-1966)를 포함하지만, 경제발전 성과를 내기 위해 전략을 근본적으로 수정하였다는 내용에 대해서 이미 살펴본 바 있으므로 국토개발계획을 중심으로 그 정치권력적 의미를 살펴보고자 한다.

1. 정치적 맥락

박정희는 1963년 민주공화당의 대통령 후보로 선출되어 1963년 10월 15일의 대통령 선거에서 민정당의 윤보선 후보를 제치고 당선되었다. 총 득표율은 박정희가 42.61%, 윤보선이 41.19%로 신승(辛勝)이었다. 윤보선이 패배한 이유에 대해서는 군소후보의 난립으로 야당의 표가 분산되었던 것을 산술적으로 추론해볼 수 있지만, 그보다는 박정희가 속한 민주공화당이 가지고 있었던 전국적인 조직망과 4대 의혹 사건과 같은 부패한 방법을 통해 확보한 정치자금으로 선거비용을 충당할 수 있었던 점이 박정희 승리의 원인이었다.¹¹²⁾

그러나 무엇보다 중요한 요인은 국민이 ‘혁명’ 정부에 대해 가진 국민의 기대였다. 군사정부가 내세운 자주적 대외정책과 같은 노선은 구 정치인들의 정치적 부패와 무능함에 환멸을 느끼고 있던 국민에게 새로운 희망으로 비치고 있었기 때문이다.¹¹³⁾ 같은 해 치러진 국회의원 선거

112) 김일영, 1999. pp. 306-311.

113) 군부정권에 대한 호의적인 반응은, 경향신문 주관의 대학생 좌담회에서 “확실히 학생들은 민족적 민주주의를 좋아한다. 외세의 배제라는데 매력을 느끼기 때문”이라고 한 내용이나, (「경향신문」, 1963년 10월 25일); 조선일보에 실린 대학생들의 좌담회에서 당시 학생운동의 핵심인물 김경재가 “군부세력이 젊은 층으로부터 지지를 받은 것은 민족주의를 내걸었기 때문입니다. (...) 야당 인사에게는 보신(補身)주의로서의 보수주의를 고집하지 말고 생활철학으로서의 이념을 만들어가지 않는 한 그들이 다시 정권을 잡기는 어렵”고 말한 내용 등에서 확인할 수 있다. 김일영.

에서도 민정당이 전체 의석 175석 중 41석을 얻는 데 그쳤지만 민주공화당은 110석을 차지하여 크게 승리하였다.¹¹⁴⁾

대통령 선거의 득표율을 지역별로 나눠보면 1963년의 대통령 선거는 남북분할 현상이 두드러졌다. 윤보선이 서울·경기·강원·충청지역에서 우세했던 반면 박정희는 영호남과 제주지역에서 많은 득표를 했다. 주목할 것은 이 남북분열이 매우 극심한 정도였다는 점이다.¹¹⁵⁾ 예를 들어 서울에서 박정희의 득표수는 371,627표, 윤보선은 802,052표로 박정희가 완전 열세였다. 이러한 극심한 지역적 편차는 박정희는 대통령 재선을 도전한 1967년에 전국을 아우를 수 있는 정책을 고심하게 된 중요한 하나의 원인이 되었다.¹¹⁶⁾

중요한 것은 군부 정권이 이제 제도적 절차에 의해서 승인과 인정을 받은 정권이 되었다는 사실이다. 자신의 통치 정당성을 군부 정권에 이어 계속 유지하고자 했던 바람이 실현된 것이다. 이런 자신의 통치를 ‘일상화’ 시키고자 하는 욕구는 1967년 재선 도전은 물론 1969년의 3선 개헌, 그리고 1972년의 유신체제 성립의 원인이 되었다.

‘합법적’ 절차로 정권을 잡았지만 1964년엔 되면 대외적 문제들이 정권에 대한 비판의 여론이 형성되기 시작했다. 근본적인 원인은 미국의 정책변화에 따른 것이었다. 미국의 원조는 1957년부터 감소하기 시작했는데¹¹⁷⁾ 미국은 1950년대 후반부터 겪고 있던 달러 위기로 인해 한국에

1999. p. 312.

114) 군사정부의 1962년 정당법 제정과정에서 1위 정당에게만 유리하게끔 제도를 조정하여 사실상 민주공화당을 중심으로 다른 정치 세력의 입지를 축소하고자 했다. 다음의 연구를 참고. 서복경. 2014. “한국 정치결사 제한체제의 역사적 기원,” 「동향과 전망」 (90), pp. 120-152.

115) 이러한 결과의 원인을 대선 유세 기간 중에 일어난 ‘사상논쟁’ 즉 박정희의 좌익 경력에 대한 논란에서 빚어진 것으로 볼 수 있다.

116) 서울대학교 행정대학원 한국행정조사연구소(편). 1974. 『한국행정사례집』, (서울: 법문사). p. 215.

117) 미국의 원조액은 1957년 3월 8,200만 9천달러를 기점으로 급감하기 시작했고 1961년에 1억 9,900만 2천, 1962년에 1억 6,500만, 1963년에 1억 1,900만, 1964년에 8,800만 달러까지 감소했다. 김일영. 1999. p. 323에서

대한 무상개발원조정책을 전면 수정하고자 했다. 미국은 또한 동아시아 지역에서 일본이 미국의 부담을 덜어줄 주기를 기대했고, 이러한 정세 변화를 인지하고 있던 군부정권은 1962년부터 한일국교정상화에 대한 논의를 진행하고 있었다. 1964년엔 미국이 베트남전으로 인한 외교 상황의 악화를 우려해 한일국교정상화를 위한 총체적 노력을 단행하면서¹¹⁸⁾ 회담의 진전이 가속화되었다.

한일국교정상화에 대한 여론은 당연히 부정적이었다. 야당 정치인들과 대학생들은 1963년의 4월부터 이에 반대하는 시위를 펼쳤다. 1963년 박정희 정권의 선거 캐치프레이즈였던 “‘민족적 민주주의’의 장례식”이라는 기치의 학생시위가 일어나고, 야당은 정부의 저자세와 정치자금 수수 의혹 등을 문제 삼으며 잠깐이지만 ‘민중당’¹¹⁹⁾이라는 연합정당으로 단합하기도 했다. 반대의 목소리가 점차 격화되어 4·19 이후 최대 규모의 시위(6·3사태)가 일어나 박정희는 계엄령을 선포하여 이를 불식시키고자 했다. 한일국교정상화는 정치적으로 부담이 되었음에도 외자도입을 통해 정치자금을 충당할 수 있는 중요한 재원이라고 판단했기 때문에¹²⁰⁾ 1965년 6월 22일 정식 조인되고 두 달여 뒤 8월 14일 여당 단독으로 국회가 열려 비준되었다.

한편 박정희는 미국으로부터의 정치적 정통성을 보장받을 목적으로 군정 초부터 미국에 꾸준히 베트남전 파병에 대해 제안을 했다. 케네디 대통령은 이를 거절했지만 1963년 출범한 존슨 행정부는 1964년부터 우방국들의 협조와 참전을 요청하는 것으로 외교전략을 수정했다. 베트남전 파병에 대해서도 국내의 여론 동향은 매우 비판적이었다. 특히 파

재인용.

118) 전재성. 2004. “1965년 한일국교정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국의 대한(對韓)외교정책,” 『한국정치외교사논총』 26(1), p. 85.

119) 김수진. 2008. 『한국 민주주의와 정당정치』, (서울: 백산서당). pp. 167-171.

120) 당시 정부는 제1차 경제개발 5개년계획에 소요되는 7억 달러 중 외자로 62%를 충당할 계획이었으나, 1964년 말까지 외자도입은 목표액의 30%에 불과했다. 김일영. 1999. pp. 323-324.

병을 통해 얻은 정치자금으로 집권 연장을 할 것이라는 게 야당의 비판이었다.¹²¹⁾ 이 사실은 60년대 중반부터 이미 박정희의 장기집권에 대한 야욕이 정치판에서 공공연히 알려졌음을 의미한다.

박정희의 입장에서 보면 파병은 군수물자 납품과 같은 전쟁 특수 효과, 베트남이라는 새로운 수출 시장 확보를 노릴 수 있는 좋은 재정적 기회였다.¹²²⁾ 또한, 미국이 자국의 군비감축 목적으로 한국과 같은 제3세계에서 철수를 고려하고 있는 상황에서 베트남전 참전은 미국과의 안보 공약을 확고히 하는 역할도 할 수 있었다.¹²³⁾ 그뿐만 아니라 한국이 월남전에 본격적으로 개입한 이후에는 존슨 정부가 박정희 정부의 정통성에 관한 유보조치를 해제하고 그의 통치능력에 찬사를 보내면서¹²⁴⁾ 박정희와 미국과의 관계가 한층 호전된 계기가 되었다. 이러한 일련의 정치·경제적 고려와 조건에 의해 박정희 대통령은 1964년 140명의 태권도단을 파병한 것을 시작으로, 1965년 2만여 명, 1966~1971년까지 연인원 5만여 명, 1972년에 4만여 명을 파병하게 된다. 이에 대한 비판은 한일회담 반대시위에 비하면 상대적으로 덜했지만,¹²⁵⁾ 정치자금 확보와 장기집권 야욕에 대한 비판이 끊이지 않았다.

한편 1964년 후반기는 제1차 경제개발 5개년계획이 본격적인 경제적 성과를 달성하기 시작한 시기였다. 수출로 벌어들인 수입은 1962년

121) 김일영. 1999. p. 327.

122) 베트남전 참전으로 2억 4천만 달러가 국내로 유입되었으며 이중 80% 이상이 경부고속도로건설 등에 기여되었다. 박태균. 2010. “와우아파트, 경부고속도로, 그리고 주한미군 감축, 『역사비평』 (93), pp. 177-178

123) 김일영. 1999. pp. 328-329; 전재성. 2004. pp. 79-84.

124) 이러한 내용은 1966년에 미국 부통령 험프리가 발표한 「브라운각서」에 들어 있다. 하지만 한홍구(2003)는 이 각서가 한국의 추가파병을 조건으로 한국의 무기 현대화와 경제협조 등을 담고 있지만 실제 얻은 것은 뚜렷하지 않으며, 한미행정협정(SOFA)이 1967년에 만들어졌음에도 당시 한국정부가 중요하게 여긴 주한미군의 주둔과 북한의 남침 시 미국의 자동개입 등은 전혀 성과를 거두지 못했다고 분석했다. 한홍구. 2003. “박정희 정권의 베트남 파병과 병영국가화”, 『역사비평』 62, pp. 136-137.

125) 김일영. 1999. p. 331.

5,500만 달러에서 1964년에 1억 1,900만 달러로 증가하였고 이는 한일국교정상화와 베트남 파병으로 1965년 1억 7,500만 달러, 1966년 2억 5,000만 달러, 1967년 3억 2,000만 달러, 1968년 4억 5,500만 달러, 1969년에는 6억 2,300만 달러까지 급증했다.¹²⁶⁾ 특히 앞서 살펴보았듯이 1964년 후반기 박정희 정권이 수출드라이브 정책으로 경제계획을 전환한 것에서 기인하여 1969년까지 매해 국민총생산(GNP)이 증가했다. 이는 ‘경제적 성과’로 정권의 정당성을 확보하고자 했던 박정희에게 정치적 자신감을 심어주는 계기가 되었다.

2. 국토건설종합개발계획

박정희 정권의 국토건설에 대한 종합적인 계획은 1962년 11월 말 박정희 당시 최고회의 의장이 국토계획의 수립을 지시한 것부터 시작되었다. 1962년 11월 8일 내각수반지시각서 제53호를 통해 각 원(元), 부(部), 처(處)의 장(長)과 울산 개발계획본부장에게 ‘국토종합건설계획 편성’에 대한 세부계획을 수립해 제출할 것을 지시하였다.¹²⁷⁾ 1963년 4월 ‘국토건설종합계획자문위원회’가 설치되고 8월 각의에서 「국토건설종합계획법(안)」이 상정·의결되어 10월 14일에 「국토건설종합계획법」¹²⁸⁾

126) 상공부. 1988. 『무역진흥 40년』, (서울: 상공부), p. 109(김일영. 1999. p. 338에서 재인용).

127) 국가기록원. 2014. pp. 79-81.

128) 이 법안은 토지·물 기타 천연자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, 수해·풍해 기타 재해의 방제에 관한 사항, 도시와 농촌의 배치 및 규모와 그 구조의 대강에 관한 사항, 산업입지의 선정과 그 구성에 관한 사항, 산업발전의 기반이 되는 중요 공공시설의 배치 및 규모에 관한 사항, 문화·후생 및 관광에 관한 자원과 기타 자원의 보호·시설의 배치 및 규모에 관한 사항을 다룬다(국토건설종합계획법 제2조).

이 법은 1963년 제정되고 2002년에 폐지되기까지 총 7번의 개정을 거쳤지만 일부개정을 제외하고 모두 타법개정으로 법 자체의 중요한 변화는 일어나지 않았다. 때에 따라 시기별로 하위 및 관계법규만이 제·개정되었다.

이 제정되었다.

이 법안의 제안 이유는 “종래의 산만적이고 개별적으로 계획·운용되어 오던 국토건설사업을 행정 각부와 지방자치단체의 협조에 의하여 장기적으로 종합적인 국토건설종합계획을 작성하여 국토의 이용·개발 및 보전상의 합리성과 효율성을 확보”하고, “국토의 실태를 종합적으로 조사하기 위한 국토조사에 관한 법적 뒷받침을 마련하고자 제안하는 것”이었다. 이로써 국토의 종합적인 발전에 대한 제도적 근거가 최초로 마련되었다.¹²⁹⁾ 또한, 1964년 3월에는 ‘국토건설종합계획심의회’가 대통령 직속으로 구성되어 국무총리 최두선이 맡았다. 이를 통해 시행된 4대강(한강, 낙동강, 금강, 영산강) 유역조사 등의 각종 국토조사가 훗날 고속도로건설계획의 기초 작업이 되었다.¹³⁰⁾

한편이 법안의 수정의결 과정에서 건설부와 경제기획원 간의 주도권 갈등이 일어났다. 그 이유는 국토종합계획법이라는 업무의 성격 때문이었는데, 계획을 하는 일이니 경제기획원이 맡아야 한다는 주장과 국토에 관한 업무이니 건설부가 담당해야 한다는 주장이 맞섰다.¹³¹⁾ 결국, 원안대로 건설부가 주관하는 것을 내용으로 법안이 통과되었다.

이 법안에 따르면 특정 지역의 계획까지도 건설부가 주관하게 되어있었는데, 이에 따라 건설부는 전국계획·특정 지역계획·도 계획·군 계획 등으로 세분화하여 각각의 절차를 제도화하였다. 1965년에는 서울~인천 특정지역을 지정하고, 1967년에 울산공업지역·제주도·태백산·영산강·서산아산 등 6개 지역이 지정되었지만, 구체적인 계획이 수립·공고된 기

국가기록원. 2014. 위의 책. p. 25.

129) 1950년대에도 국토공간에 대한 법규가 제정되었지만 종합적인 성격 보다는 개별적인 분야에 국한된 것이었다. 「도시계획법」은 “도시의 창설 또는 개량”이라는 도시공간에 대한 부분만을 다루고 있었고, 「도로법은」 “도로의 관리 및 공용부담”에 국한된 법규였다. 한편 군부정권은 「구법령폐지법」에 근거해 이 법들을 정비했지만 미미한 변화였다. 국가기록원. 2014. p. 40.

130) 국가기록원. 2014. p. 197.

131) 국가기록원. 2014. pp. 62-66.

역은 서울~인천, 제주도의 두 개 지역밖에 없었다.¹³²⁾

당시의 조사통계 기능이 미흡한 단계였다는 점을 고려하더라도, 종합계획이 본격적으로 추진되지 않았던 이유는 이 계획을 추진해나갈 국가응집력이 아직 제대로 형성되지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 이와는 반대로 앞으로 살펴볼 1967년에 발표된 ‘대국토건설계획’은 박정희 대통령이 건설부에 적극적인 정치적 지원과 후원을 아끼지 않음으로써 그 계획의 일부였던 경부고속도로건설사업이 빠른 이른 시일 만에 추진될 수 있었다.

제 6 장 경부고속도로건설사업의 정치권력적 의미와 국가체제변환

이번 장은 크게 두 부분으로 나누어져 있다. 먼저 경부고속도로건설사업이 정치적 현안으로서 전격적으로 부상한 된 1967년의 정치적 맥락을 분석하여, 어떤 정치적 불확실성 때문에 이 같은 대규모 사업을 추진하게 되었는지를 입체적으로 구성할 것이다. 더불어 박정희의 카리스마가 어떤 식으로 ‘증명’되고 있었으며 피지배인들이 이를 어떻게 인정 혹은 인식하고 있었는지 조명하고, 이 사업과 관련한 제도와 참여 국가조직의 변화와는 어떤 관계가 있었는지를 살펴본다.

그다음은 이 사업이 본격적으로 진행된 기간에 대한 분석이다. 연도상 1968년, 1969년, 1970년이 이에 해당하는데 특히 3선 개헌으로 장기집권야욕이 노골화된 1969년을 기점으로 ‘공기(工期)단축’이 특히 더 강조된 내용에 특히 주목하고자 하며, 또 이와 관련한 국가체제의 변화관

132) 국가기록원. 2014. p. 80.

계는 무엇이었는지를 알아본다.

제 1 절 1967년 : 경부고속도로건설사업 추진

1. 정치적 맥락

1964년 하반기부터 괄목할 만한 성과를 달성한 제1차 경제개발 5개년계획이 1966년 종료되고 1967년 초 제2차 경제개발 5개년계획이 발표되었다. 박정희는 1월 7일의 연두교서에서 다음과 같이 연설했다.¹³³⁾

“(…)돌이켜볼 때 제1차 5개년계획에 대해서는 너무나 의욕적이며 실현 불가능하다는 비판과 의견이 국내외로 있었지만 우리는 제철기계 부문을 제외한 모든 부문에서 그 계획을 초과 달성하였다. 이제 우리 국민들의 마음 속 깊은 곳에는 자립의 의욕이 용솟음치고 노력하면 잘 살 수 있다는 자신에 가득 차있다. (…)

제1차 5개년계획에 의하여 이룩된 이러한 성장과 발전의 효과가 아직은 국민 여러분의 일상생활에까지 크게 미치지 못하고 있다는 사실을 나는 잘 알고 있다. 제1차 5개년계획은 지난 몇 세기 동안 제자리를 맴돌며 정체하고 있던 우리의 경제를 앞으로 움직여 나가게 하는 시동계획이었고 공업화의 터전을 마련하기 위한 기초계획에 불과했던 것이다. 단 한 번의 제1차 5개년계획만으로는 당장 우리가 잘살 수 없다는 사실에 대해 국민 여러분은 깊이 이해해주어야 할 것이다. 제2차 5개년계획은 제1차 5개년계획에서 얻은 성과를 바탕으로 하여 공업화를 서두르고 경제자립을 촉진하자는 것이

133) (강조: 필자). 「경향신문」. 1967년 1월 17일.

다.“ (후략)

제1차 5개년개발계획의 초기 목표를 초과 달성하였지만 단 한 번으로는 부족하니 다시 한 번 개발계획에 착수하겠다는 것이다. 군정기부터 경제적 성과를 통해서 정치적 정당성을 획득하려고 했던 사실에 비추어볼 때, 박정희가 그간의 경제성과를 바탕으로 정치적 정당성에 대한 일정 이상의 자신감에 차 있었다고 볼 수 있다. 또한, 이 자신감은 1967년 대선에서의 재선 성공에 대한 야욕의 바탕이 되었다.

제1차 경제개발 5개년계획의 괄목할 만한 성과에 힘입은 박정희는 1966년부터 선거 준비 태세를 갖추었다. 이를 위해서 한일국교정상화 반대 시위에 대한 계엄령 선포의 정치적 책임을 지고 2차 외유를 떠났던 김종필이 당으로 복귀하였다. 야당도 대선을 준비하며 민중당과 신한당으로 분열되어 있던 것을 통합하여 ‘신민당’을 출범시켜 대통령 후보로 윤보선이 재출마하기로 하였다.

하지만 여전히 한일협정과 베트남전 파병으로 인한 정치적 부담이 지속되고 있었다. 더군다나 1963년의 대선 득표율의 지형은 수도권 지역에서의 박정희의 완전열세를 나타냈다. 대통령 선거 유세의 마지막 장소를 서울의 장충체육관으로 선택한 것은 1963년 대선에서 서울에서 맛본 실패를 고려한 결과라고 볼 수 있다. 특히 서울은 부동표(浮動票)가 가장 많고 여론 형성층이 집중되어 있었기 때문에 근거하여 서울에서의 선거 유세에서 “과감하게 1970년대를 위한 의욕적인 비전과 청사진을 제시”하여 “조직표 고정화 작업과 서울 시민들의 인기를 확인”할 수 있는 결단이 필요하다고 판단했다.¹³⁴⁾ 이러한 고민에서 나온 결과물이 ‘대국토건설 계획’이라는 전국적 범위의 토목사업이었다.

5월 11일의 대통령 선거의 결과는 박정희의 압승이었다. 박정희는 득표율 51.4%를 차지했고 윤보선은 41.0%를 차지했다. 압승의 원인은 다름 아닌 제1차 경제개발 5개년계획의 성공적인 완수였다.¹³⁵⁾ 한일회담

134) 서울대학교 행정대학원 한국행정조사연구소(편). 1974. p. 215.

135) 김일영. 1999. p. 342-344.

과 베트남 파병은 야권과 시민의 정치적 부담으로 작용했지만 제1차 경제성장의 성과는 이를 상쇄해주었다.

하지만 박정희의 정치적 영향력을 위협하는 것은 바로 그 내부에 있었다. 쿠데타 직후부터 군부 내에서 지속하여 온 파벌 간 갈등은 제3 공화국 기간에도 이어졌다. 이러한 세력다툼의 중심에는 항상 김종필이 있었는데, 그가 두 차례나 외유를 다녀와야 했던 것도 이와 무관하지 않다. 군정기에 김종필은 육사 8기 집단과 중앙정보부를 배경으로 하여 김재춘을 중심으로 한 육사 5기와 함경도 출신들과 갈등한 바 있다. 1963년 선거 당시엔 공화당에 영입된 구(舊)자유당 출신 인사들로 구성된 새로운 영남계 파벌(이효상, 백남억, 김성곤, 김진만)이 형성되었다. 또 이후락 대통령 비서실장과 김형욱 중앙정보부장도 반(反)김종필 파에 가담하고 있었다.

장기집권을 희망하고 있었던 박정희는 김종필 세력이 거슬릴 수밖에 없었다. 재선에 성공한 다음 해인 재선 후 1968년 5월에 일어난 ‘국민복지회’ 사건은 김종필 파(派)가 완전히 정치 공간에서 물러나게 된 사건이었다. 이러한 정치적 기류의 변화는 행정부와 민주공화당이 정치 공간에 공존하고 있었던 당·정 협의체의 일대 변혁을 의미했다. 이에 대해선 1968년을 다루는 장에서 후술하기로 한다.

2. 대국토건설계획

정부고속도로건설사업은 서울과 부산을 잇는 고속도로에 관한 사업으로, 그 규모도 당시 기준으로 비현실적으로 느껴질 수 있었지만, 고속도로라는 개념 자체가 생소했다. 1967년 초 발표된 제2차 경제개발 5개년계획에도 도로에 관한 사업이 포함되어 있기는 했지만, 고속도로는 아니었다. 제2차 5개년개발계획에 포함된 도로 사업은 인구 증가, 급속한 도시화와 산업발전에 따른 교통량의 수요에 대응한다는 취지로 도로망(道路網)의 확장·정비하겠다는 내용이었다.¹³⁶⁾ 건설부는 이에 대한 예산

을 3백3억 원으로 책정했다고 밝혔지만 사실 재원은 확보되지 않은 상태였다. 이 도로망 정비 사업에 전국 각 구간을 잇는 ‘유료도로’에¹³⁷⁾ 대한 사업 내용이 포함되어 있기는 했지만, 유료도로와 고속도로는 같은 것이 아니었다. 즉 제2차 5개년개발계획이라는 대규모 경제 개발 계획에도 고속도로건설에 대한 내용은 전혀 들어 있지 않았다.

그러던 중 1967년 4월 29일 서울 유세에서 박정희 대통령 후보가 갑작스럽게 ‘대국토건설계획’을 발표했다. 이 계획은 유세 6일 전 당시 장기영 경제기획원장이 김윤기 건설부 장관에게 “도로, 항만, 수자원, 철도사업 중 중요사업을 선정하여 간단한 계획서를 작성 당일 가져오라”고 지시하여 일전에 의논한 바 있었던 서울-부산 간 고속도로, 10대항 개발, 수자원 개발에 관한 계획을 정리한 것이었다. 이 계획에 의해서 경부 고속도로건설사업이 공식석상에서 최초로 발표된 것이다.

사실 박정희 대통령은 고속도로건설사업에 대한 구상과 아이디어를 1960년대 중반부터 가지고 있었다. 1964년 독일에서 이른바 ‘라인 강의 기적’과 아우토반을 목격했고, 1956년 1월 11일에는 대통령 공고 제1호에 의해 서울-인천 특정지역 개발계획에서 서울-인천, 서울-수원 간 고속도로에 대해 언급한 바 있었다. 그뿐만 아니라 1966년 1월에는 국제

136) 건설부가 발표한 구체적 사업내용은 다음과 같다. “▲2백88개소에 교량을 건설하고 ▲1천8백20km의 도로를 아스팔트로 포장하며 ▲1천5백8km의 파손도로를 개보수하고 ▲2백15km의 산업도로를 신설하며 ▲56.6km의 고속도로와 1백93km의 관광도로를 신설.” 「경향신문」, 1967년 3월 13일.

137) 구체적 내용은 다음과 같다. “①서울을 기점으로 한 강릉~삼척~속초를 연결하는 산업고속도로②울산~부산~마산~여수간의 임해공업도시연결 고속도로③경인·경수고속도로④경부간1급도로의 고속화⑤군산대교⑥낙동대교 등 매머드공사를 금년 상반기중에 착공, 5년 동안에 완공할 예정.” 「경향신문」, 1967년 3월 13일.

제1차 경제개발 5개년계획에도 유료도로에 대한 사업내용이 포함되어 있었다. 제1차 경제개발 5개년계획 중 도로에 대한 투자예산은 주로 국토의 포장, 유지보수에 관한 것이었다. 이중 유료도로 건설 계획이 전체 도로 예산의 10%정도 포함되었지만 유료도로는 고속도로를 의미하지는 않았다. 이 당시에는 고속도로라는 개념 자체가 생소했다.

개발부흥은행(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)의 조사단이 한국에서 고속도로 공사에 대한 역학 조사를 진행한 바도 있었기 때문이다.¹³⁸⁾ 그리고 1967년 초에는 서울-인천 간 고속도로 건설사업이 시작되고 있었다. 그런데도 고속도로는 여전히 당시 한국사회에 매우 생소한 개념이었으며, 더군다나 대각선에 놓인 두 도시를 잇는 정도의 대규모 고속도로건설공사는 공식적으로 추진된 바가 없었다.

따라서 국토 전반에 걸친 토목공사 위주의 이 계획은 당연히 선거전에서 주목을 받았다.¹³⁹⁾ 박정희 대통령 후보는 5월 2일의 기자회견에서 고속도로·철도·항만의 건설과 4대강 유역의 종합개발을 제2차 경제개발 5개년 계획 기간(1967~1971) 중에 착수하겠다고 밝혔다. 이는 달리 말해서 1963년부터 건설부의 주관하에 진행되어 오던 국토건설종합계획¹⁴⁰⁾은 물론 제2차 경제개발 5개년계획과도 별도로 진행하겠다는 뜻이었다.¹⁴¹⁾ 이때까지 도로사업은 정비·보수 이외의 별다른 관심을 가지지 않고 있던 부문¹⁴²⁾이었지만, 대국토건설계획의 발표로 당시의 상식을 뛰어넘는 초(超)현실적인 목표가 새로 설정된 것이었다.

대통령의 갑작스러운 발표 때문에 의해서 건설부를 중심으로 관련 부처들이 「대국토건설계획(안)」을 수립하였다.¹⁴³⁾ 계획안이 1967년 8월 9일 대통령에게 보고된 후 8월 17일 대통령비서실에서 대통령의 지시로

138) 서울대학교 행정대학원 한국행정조사연구소(편). 1974. p. 216.

139) “투표 하루 앞두고 박대통령 기자회견. 대국토건설계획 수행,” 「매일경제」. 1967년 5월 2일; “공전(空前)의 인파. 서울유세. 「대국토건설계획」 추진,” 「경향신문」. 1967년 4월 29일.

140) ‘국토건설종합계획’이 천연자원의 활용, 기반시설 구축 등 국가의 전반적인 발전에 대한 계획이었다면 ‘대국토건설계획’은 토목사업 위주의 기간사업을 주요 내용으로 담고 있었다.

141) 국가기록원. 2014. pp. 90-91.

142) “도로사업은 1966년까지는 총 예산의 0.6%를 차지했던 사업이었으며 이마저도 적기에 공급되지 않아 유명무실한 상태에 빠져있었다. 해마다 7~8억 원에 불과”했다. 「경향신문」. 1967년 3월 13일.

143) “김윤기 건설부 장관, 대국토건설계획 세부계획 6월 안으로 마련” 「동아일보」. 1967년 5월 5일.

비서실장이 국무총리, 부총리, 재무부 장관, 건설부 장관, 교통부 장관, 경제과학심의회 사무국장에게 이 계획에 대한 대통령의 의사¹⁴⁴⁾를 전달하였다.

- 첫째, 국민이 수긍하고 지지할 수 있는 계획을 수립할 것
- 둘째, 확실한 재원 내에서 수립할 것
- 셋째, 투자율이 큰 것부터 순위를 정하고 사업의 중점적 완성 위주로 실시토록 할 것
- 넷째, 철도와 도로의 건설은 밀접한 상관관계를 고려하여 계획에 치중하고 신규건설은 도로망 확장에 더 중점을 두는 것이 보다 경제적이며 효과적일 것으로 판단됨,
- 다섯째, 국민들의 미래상에 꿈과 희망을 줄 수 있게 적극적인 대민홍보(P.R.)에 주력할 것.

위의 지시 사항을 볼 때, 경부고속도로건설사업이라는 전례 없는 개발 정책을 적극적으로 홍보하고자 했음을 알 수 있다. 그뿐만 아니라 사업의 ‘완수’ 자체를 반복하여 강조한 점은 목표의 달성을 완료하는 것 자체가 사업의 중요한 정치권력적 의미였음을 역설적으로 나타낸다. 한 번도 추진된 적 없었던 깜짝 놀랄 만한 목표를 제시함으로써 자신의 (비범한) 능력을 과시하고 인정받고자 했던 의도를 다시 한 번 확인할 수 있는 대목이다.

3. 경부고속도로건설사업 관련 제도와 국가조직 변화

갑작스럽게 발표한 이 계획을 기반으로 1967년 11월 7일 대통령 및 관계 장관과 국회의원들이 모여 서울-부산 간 고속도로건설의 추진을 함께 공식적으로 의논하고 재원을 마련하기 위한 ‘도로개발특별회계’

144) (강조: 필자). 국가기록원. 2014. pp. 97-98.

를 만들 것을 결정하였다.¹⁴⁵⁾ 박정희는 또한 관련 부처 대표들에게 경부고속도로건설사업의 건설비를 계상해올 것을 지시하여 이를 1967년 11월 20일에 보고¹⁴⁶⁾받았다. 박정희는 이 지시를 내릴 때 일부러 도로의 길이 정도만을 간략히 알려주고 구체적 규모와 구조 등은 알려주지 않았는데, 이 때문에 지시를 받은 행위자들은 그 지시를 자신들만 받은 줄로 알고 있었다. 그래서 다른 조직과의 사전협의를 불가능했으며 독자적인 계획을 세워 보고해야 했다. 이러한 사실은 달리 말해서 박정희가 사업에 관련한 정보를 독점하고 통제하고자 했음을 보여준다.

국가옹집력의 관점에서 보면 경부고속도로건설사업 진행 과정에서는 건설부가 국가옹집력의 중심적 역할을 했다고 볼 수 있는데, 물론 이는 박정희 대통령이 그렇게 하고자 했기 때문에 가능했다. 이런 대규모 사업을 진행하면서 막대한 예금을 다룬다는 것은 곧 그 조직의 위상이 격상됨을 의미하기 때문에,¹⁴⁷⁾ 경부간고속도로사업의 착공 전 정책적 논의가 진행되는 동안에 건설에 관한 실제 수행을 맡은 건설부와 기획·조정을 담당하던 경제기획원 간의 갈등이 있었다. 그러나 박정희 대통령은 건설부에 힘을 실어주었고 심지어는 경부고속도로건설 기간에 건설부의 예산은 투명하게 공개된 적이 없었으며, 도로사업에 관한 예산은 단 한 줄 정도로 표시되었을 뿐이었다.¹⁴⁸⁾

145) 권자경. 2001. “산업화 경로의 결정요인 분석 경부고속도로 건설의 국가자율성을 중심으로”, 『한국행정학회 동계학술발표논문집』, p. 2.

146) 지시를 받은 기관 및 업체는 건설부, 경제기획원, 재무부, 서울시, 육군공병감실, 현대건설 등 총6개였다. 현대건설은 1965년 11월 태국에서 98km길이의 2차선 고속도로를 수주한 경험이 있었기 때문에 이 경험을 때문에 건설비 계상 지시를 받았다.

147) 김의원은 “6-70년대에는 개발수요와 공직사회의 ‘생존본능’이 어울려 조직과 예산의 확대에 진력했다.”라고 적고 있다. 김의원. 1996. 『실록 건설부』, (서울: 경인문화사). pp. 152-153.

대통령에게 건설비 계상 보고를 한 뒤 당시 건설부 국토보전국장이었던 서정우가 건설부의 안(280억)으로 사업을 진행해야 한다고 강경히 주장하다가 사임을 하기도 했다 한국도로공사. 한국도로공사. 1982. 『땀과 눈물의 대서사시』, (서울: 동아출판사). pp. 24-28.

박정희는 정책 참여 행위자들 사이에서 의도적이고 또한 주도적으로 정보의 우위를 유지하고자 했다. 이런 특징이 잘 나타난 것이 ‘청와대파견단’의 설치였다. 박정희는 관계부처들이 진행하고 있는 공식적·형식적 업무와는 별개로 ‘청와대파견단’¹⁴⁹⁾이라는 비공식 임시조직을 1967년 11월 24일에 만들었고, 이들을 자신의 청와대 집무실 바로 옆에 상주시켰다. 이들은 고속도로 건설계획에 필요한 제반 기초자료의 정리, 표준도 작성, 공사비 비교검토 등을 맡았다. 주무부인 건설부와 공식 보좌기구인 대통령비서실이 있음에도 박정희가 사적으로 정보 수집과 독점을 위해 이러한 조직을 활용한 것이다.

청와대파견단은 표면적으로 경제수석 비서관과 건설담당 비서관의 지휘를 받았지만 실제로는 박정희 대통령이 직접 지휘하고 직접 보고를 받았다. 이들은 고속도로 설치 제반에 대한 막대한 정보를 약 20일 동안 ‘정밀’ 답사해야 했다.¹⁵⁰⁾ 이런 방식으로 정보의 우위를 선점하여 마치 전장의 총사령관처럼 모든 계획에서 박정희가 주도권을 가지고 진두지휘할 수 있었다.¹⁵¹⁾

입법부까지 참여하여 행정체제 상에서 완전히 공식적으로 사업이 추진된 것은 1967년 12월에 들어서였다. ‘국가기간고속도로 건설추진위원회’가 정식 발족하였고 12월 15일에 이 위원회 산하의 ‘국가기간고속도로 건설계획조사단’¹⁵²⁾이 꾸려져 여기에 청와대파견단 구성원들도 포함되었

148) 김의원. 1996. p. 195.

149) 비공식조직이었기 때문에 정식 명칭 또한 여러 자료에서 다르게 기록되었다. ‘청와대파견단’ 외에 ‘청와대파견원’, ‘임시전담반’, 심지어는 ‘전투상황실’이라고 기록되어 있다. 이와 관련해서 한국도로공사. 1982; 권자경. 2001; 김정림. 2006 등 참고.

청와대파견단의 소속된 사람은 육본 조달감실 소속 윤영호 대령(한양공대 토목과 출신), 공병감실 소속 박찬표 중령, 공병감실 방동식 소령, 건설부의 추천을 받은 박종생(미국 연수 10개월 경험) 기좌까지 총 4인이었다. 한국도로공사. 1982. p. 33.

150) 한국도로공사. 1982. p. 35.

151) 그뿐만 아니라 박정희는 공사현장을 매우 자주 방문·시찰했다.

152) 이는 전직 장관을 단장으로, 현직 차관 및 건설부의 도로관계 국·과 실

다. 청와대파견단이 반(半)공식적인 행정적 지위를 가졌다면, 건설추진위원회는 최초의 공식적 조직이었다. 그리고 이 위원회를 대통령직속기관으로 위원장은 국무총리, 부위원장은 경제기획원장, 나머지 위원은 관련기관의 장관들이 맡았고, 공사가 실제로 시작되면서 이들은 자연히 해체되었다.

박정희 대통령의 권력적 수호에 힘입어 경부고속도로건설사업의 주무부인 건설부도 새로운 국면을 맞이했다. 우선 도로 업무를 담당하는 조직이 확대되었다. 도로사업의 업무량과 중요도가 높아지면서 과(課)급에 머물렀던 것을 국(局)의 지위로 격상시켰다. 도로국(局)은 다시 도로계획과, 국도과, 지방도과, 고속도로과로 나누어 업무를 분담하게 하였다. 처리해야 할 업무Tasks의 증가를 해결하기 위해서 관료기구의 수직적 분화가 일어난 것이다.

이러한 도로과의 지위 변화는 경부고속도로건설사업 이전에 도로과가 어떤 조직적 수준과 지위에 머물렀는지를 간단히 살펴보면 더 잘 드러난다. 원래 도로과는 부흥부가 건설부로 직제 변경된 후 건설부에 소속되어 있었다. 그러나 1967년 경부고속도로가 착공될 무렵에는 경제기획원의 외청인 국토관리청 소속의 국토보전국에 속해 있었다. 이 국토보전국은 도시주택, 항만과 도로 업무를 한꺼번에 담당하는 조직이었다. 상대적으로 행정적으로 덜 세분화된 조직 수준에 머물러 있었던 것이다. 이런 도로과의 지위 격상은 곧 건설부의 지위변화를 뜻하는 것이기도 했다.

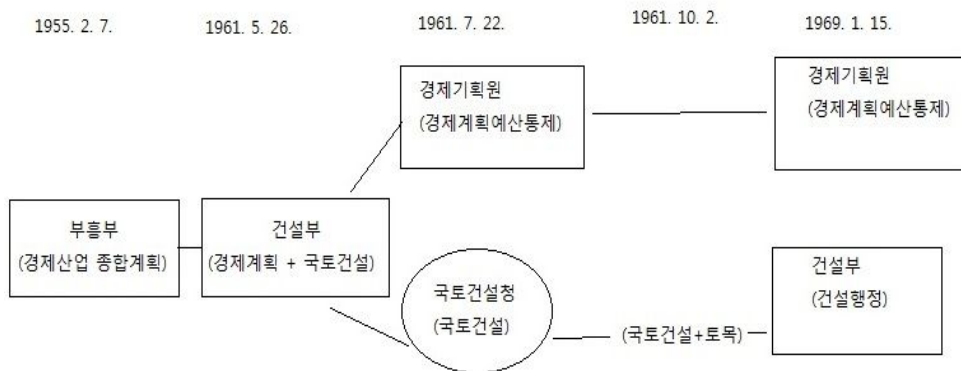
요컨대 박정희는 경부고속도로건설사업을 진행하면서 건설부의 행정적 합리화를 가속했고, 이 행정적 전문화(혹은 제도화)는 다시 말해서

무자, 군부, 학계, 민간기술자 등 관련 분야의 전문가가 총망라된 조직이었다. 공사 집행기군인 ‘건설공사사무소’가 설치된 1968년 2월 12일까지 약 3개월 동안 고속도로의 타당성 연구, 각종 계획조사 등 실질적 업무를 담당하였다. 국가기록원 경부고속도로건설 사이트.

<http://theme.archives.go.kr/next/gyeongbu/outlineIntroduction.do> (검색일: 2015년 5월 8일).

제도적 관료제의 확립과 같다. 이렇게 형성된 제도적 관료제의 전환은 정치권력의 영향을 받아 그 정치권력과 밀접한 관계에서 성장한 것이기 때문에, 역설적으로 정치권력의 내용이 변화하는 순간 정치를 통해 이 행정체제를 통제하기가 어렵게 되는 ‘행정적 자율성’이 잉태되었음을 의미한다. 다음 [그림 2]를 분석해보면 건설부에 일어난 이러한 변화가 매우 정치권력자의 의지에 의해서 매우 급작스럽게 일어난 것임을 알 수 있다.

[그림 2] 건설부와 경제기획원 조직 변화¹⁵³⁾



出處: 총무처. 1968. 『정부 조직 편람』, (서울: 총무처), p. 21에서 수정.

[그림 2]는 주무부인 건설부와 제1차 경제개발 5개년계획에서 주도적 역할을 했던 경제기획원의 업무분담에 따른 조직변화 양상을 나타낸 것이다. 경제기획원은 제1차 경제개발 5개년계획의 초기부터 경제문제 전반의 계획과 예산을 관리하며 그 조직의 권력적 위상을 다 부서들과 빅하면 매우 높은 수준으로 유지하고 있었다.¹⁵⁴⁾ 한편 건설부는 1961년

153) [그림 2]에 나타난 내용에서 알 수 있듯이 경제기획원은 군정 초기부터 계획예산 통제기능을 수행하며 독립적이고 타 부서에 비해 우월적 위치를 점하고 있었다. 특히 경제개발 5개년계획에서 주요한 역할을 수행했다.

154) 이와 관련한 연구는 Viver Chibber. 2002. pp. 951-989을 참고.

국토건설과 토목 관련 업무를 분담 받았지만 앞서 살펴본 것과 같이 주목할 만한 대규모 토목 공사는 1960년대 초·중반엔 수행된 적이 없었다.

이렇게 본다면 1967년의 건설부의 정부고속도로건설사업에 대한 권한 확대와 조직의 분화는 매우 ‘갑작스럽고 급격하게’ 일어난 것임을 알 수 있다. 정치권력자인 박정희가 재선 대통령이 되기 위해서 자신의 경제적 능력을 과시하려는 목적으로 추진된 사업을 효율적으로 관리하기 위해서 자신의 의지대로 가속도를 붙여 건설부의 행정적 합리화가 진행된 것이다. 거시적인 관점에서 볼 때 정부고속도로건설사업과 건설부 조직의 변환은 곧 박정희의 카리스마를 정당화하고자 한 목적에서 일어난 제도적 관료제의 확립의 과정이었으며 따라서 이를 카리스마의 합리화 과정이었다고 말할 수 있다.

한 가지 주목할 점은 박정희가 정치적 정당성을 획득하는 이 과정 동안 정치 공간 내의 타인들이 계속해서 배제되어 갔다는 사실이다. 예를 들어 국회라는 대의기구의 참정이 형식적인 절차에 지나지 않게 된 것이다.¹⁵⁵⁾ 이와 관련한 사례로 다음과 같은 일이 있었다. 1967년 12월에 국회에서 내년도 예산안을 준비하며 고속도로 건설사업에 관한 예산에 있어서 사업 자체에 대한 여러 반대가 오간 적이 있다. “5천만 달러로 고속도로 대신 1천만 달러짜리 공장을 다섯 개 짓는 게 낫다”는 등의 반대 주장을 한 것이다.

그러나 주원 건설부 장관은 “이미 AID, IDA의 조사위원회를 통해 고속도로 건설의 긴급성을 인정받고 조사가 완료”되었으며 “서울-인천, 서울-수원 간의 도로 공사의 긴급성”을 역설하여 68년 2월에 착공할 것

155) 국회 건설위원회상임위원회는 1963년 11월 26일 설치되었다. 상임위 중에서는 권력이 센 편에 속했지만 모든 정치 결정은 행정부에서 이루어졌기 때문에 형식적인 기구에 지나지 않았다.

“다른 위원회보다 구성이 늦어 서열은 꼴찌였지만 재경, 상공위원회와 더불어 A급에 속했다. (...) 하지만 “정부에 ‘담임선생 제도’란 것이 있어 지연, 학연을 통해 특정의원과 국장을 묶어 접촉을 하도록 하는 등, 입법부가 행정부를 당해내지 못한다는 것은 하나의 상식”이었다. 김의원. 1996. pp. 193-195.

“이라고 대응했다. ‘특혜공사’, ‘사전공사’ 등이 문제시되었을 때도 주원 장관은 이를 시인하면서도 “공석(국회 본회의)에서는 잡아뗄 것”이라고 언급하기도 했다.¹⁵⁶⁾ 이와 같은 사례를 보면 사업의 추진 과정에서 정치의 투입 기능을 하는 국회가 철저히 배제되고 있었음을 알 수 있다.¹⁵⁷⁾ 실제로 경부고속도로건설사업은 국회에서 예산안이 통과도 되기 전, 그리고 심지어 기공식(1968년 2월)이 열리기도 전에 이미 공사가 진행되고 있었다. (1968년 1월 초) 실제로 공사가 시작된 것은 국가기간고속도로 건설계획조사단이 수립된 지 불과 40여 일도 되지 않은 시점이었다.

경부고속도로건설사업에 관련한 법 제도가 가장 빨리 변한 분야는 돈과 관련한 분야였다. 베트남전 참전과 한일협정조약으로 자금이 유입되었지만, 세제 개편을 통한 안정적인 자금 확보가 필요했다. 이런 문제의식에 의해 1967년 11월에 ‘도로정치특별회계’가 설치되었다. 이는 석유세의 30%를 도로정비에 투자한다는 기존의 「도로정비촉진법」을 한 단계 더 세분화한 것이었다.

다른 한편으로 경부고속도로건설로 인해 일기 시작한 부동산 투기 문제를 다루는 법이 신설되었다. 「토지세법」의 하위법으로 「부동산투기억제에 관한 특별조치법」을 처음으로 제정하여 토지세법을 보완하고 (1967년 11월), 토지공개념 3법(「개발이익 환수에 관한 법」, 「택지소유 상한에 관한 법」, 「토지초과이득세법」을 설치하였다.

지금까지의 1967년 5월 초 처음 발표된 정책으로 말미암은 관료제의 변화를 1967년 말까지의 기간에 한정해 분석해보았다. 한국 사회에서 전례 없는 대규모 플랜이 등장하고, 이 사업이 진행되는 과정에서 관료제가 급작스럽게 변화를 맞이하였다. 업무를 처리하는 데 있어서 전문성과 세분화된 처리가 강조되었던 점에서 베버식 관료제의 형성이었다고

156) 한국도로공사. 1982. p. 78.; 제4차 건설위원회 회의록(1968. 1. 19). 건설위원회 회의록은 국회 국회회의록 서비스 참고.

<http://likms.assembly.go.kr/record/> (검색일: 2015년 1월 20일).

157) 제10차 건설위원회 회의록(1968년 12월 8일). 국회 국회회의록 서비스. URL 상동. (검색일: 2015년 1월 20일).

볼 수 있는 동시에, 이 변화의 원인은 박정희가 자신의 정치적 정당성을 토목공사의 성과로 대체하고자 했던 정치적 전략에 있었다는 점 또한 살펴볼 수 있었다. 그러나 박정희는 정책을 수행할 때 관료적 효율성에만 의존하지는 않았다. 박정희는 정보를 독점하고 정보회 흐름을 통제하는 방식으로 행정적 합리성을 뛰어넘는 국가응집력을 만들어 내어 정책이 수행되도록 했다. 다시 말하지만, 그 이유는 이 정책의 성패가 곧 자신의 정치적 정당성과 직결될 수 있기 때문이었다.

하지만 ‘위기’ 상황으로부터 자신의 비범한 능력을 과시할 수 있는 카리스마적 리더십은 사실 늘 위태로울 수밖에 없다. 위험이 사라지거나 혹은 자신의 비범한 능력이 피지배인들로부터 인정을 받지 못하면 카리스마적 지배체제의 정통성이 흔들리기 때문이다. 1967년까지는 이러한 카리스마적 지배체제가 비교적 안정적이었다고 볼 수 있다. 제1차 경제개발 5개년계획의 성과로 자신의 능력을 증명했고, 또 선거 직전에 ‘경부고속도로건설사업’이라는 새로운 목표를 던지고 이를 이뤄내고야 말겠다는 자신감을 내보인 결과 대통령 선거에 재선되어 피지배인들의 인정과 환호를 받은 셈이었다.

이에 힘입어 자신의 권력을 영속화 즉 일상적인 것으로 유지하고자 한 욕구는 1968년에도 지속되어 1969년에는 급기야 3선 개헌을 이루어낸다. 합법적인 방법으로 집권을 연장할 수 있게 된 것이다. 그러나 동시에 1969년부터는 박정희 정권의 정당성이 흔들리기 시작했다.

제 2 절 1968-1970년 : 경부고속도로건설사업의 진행과 ‘공기 단축’

공사가 본격적으로 진행된 기간인 1968년부터는 이 사업의 새로운 목표가 등장했다. 바로 ‘공기단축’이 그것이다. 원래 계획한 목표치를 초과하여 성과를 달성하겠다는 것이다. 사업이 이런 목적을 향해서 달려갈 때 관련 제도와 참여 국가조직의 변환 양상의 특징은 그 행정적 합리화

의 성격이 상대적으로 더 형식적으로 표적인 차원으로 나타난다. 이를테면 행위(공사의 수행)가 먼저 일어나고 이에 대한 합리성을 지지해줄 제도나 조직이 후발적으로 생겨나는 식이다. 그리고 박정희가 3선 개헌에 대한 야욕이 노골적으로 드러나기 시작한 1969년이 되면 공기단축의 목표가 더욱 강조되었는데, 이때 방 설명한 양상이 더 빈번하게 나타난 것을 볼 수 있다.

1. 정치적 맥락

이 시기는 박정희의 정치권력에 영향을 미칠 수 있는 굵직한 일들이 대내외적으로 일어났다. 우선 대외적인 문제를 살펴보자면, 1968년은 베트남전 참전으로 인한 북한과의 긴장관계가 매우 격화된 시기였다. 이는 사실 예견된 위험이었다. 파병정책을 발표하자마자부터 김일성이 크게 반발하고 나섰기 때문이다. 군사분계선에서의 충돌은 1965년과 1966년에 각각 88건, 80건 일어났었는데, 점차 증가하여 1967년 784건, 1968년에는 985건으로 급격히 늘어났다.¹⁵⁸⁾ 그뿐만 아니라 북한은 수차례 직접적이고 적극적인 방식으로 도발했다. 1968년 1월의 푸에블로호 납북사건과 김신조 청와대 습격사건이 일어났고, 11월엔 울진·삼척지역 무장계릴라 침투, 1969년 4월 미 해군 정찰기 피격 등의 사건이 일어나 한국 전쟁 이후 가장 긴장관계가 고조된 시기였다.

한편 미국도 베트남전 때문에 정치·경제적 가중된 부담을 느끼고 있었다. 심지어 1968년 달러 위기에 봉착하면서 세계 경제가 장기 불황에 빠지게 되었다. 이는 한국 정부에 베트남 특수외상 상환이라는 경제적 위기였던 동시에, 닉슨 독트린의 발표로 주한미군의 감군 정책이 거론되면서 정치적 부담도 가중되었다.¹⁵⁹⁾ 게다가 세계적인 경기 침체로 수출지향적인 제2차 경제개발정책도 타격을 받아서, 1969년을 정점으로 경제

158) 한홍구. 2003. p. 138.

159) 김일영. 1999. p. 355; 정승건. 2003. pp. 219-220.

성장이 점차 둔화하여 갔다. 1969년에 15.9%에 달했던 GNP 성장률이 1970년과 1971년에는 8.9%와 10.2%로 낮아진 것이다.

국내 정치적으로 보면 여권 내에서 박정희를 중심으로 한 새로운 권력의 판이 짜이고 있었다. 5·16때부터 민주공화당 창당, 중앙정보부 창설 등 핵심 권력자였던 김종필과 관련한 문제였다. 김종필이 2차 외유에서 다시 당 의장으로 돌아왔고 1967년 국회의원에도 당선되었다. 박정희는 그를 견제하기 위해서 이른바 4인 체제, 즉 김성곤, 백남익, 김진만, 길재호¹⁶⁰⁾ 세력과 중앙정보부장의 이후락을 의원(外援)하고 있었다. 서로 서로 견제하는 구도를 형성해서 이인자가 될 사람을 견제하고 썩을 자르기 위해였다. 북한의 무력 도발과 미국과의 관계 악화 등 주변 여건이 불안정해지던 상황 속에서, 친김종필 세력이 마침내 정치 공간에서 배제되는 일이 생겼다. 반 김종필 계가 친김종필 계 인물로 구성된 한국국민복지연구회가 ‘김종필의 71년 대선 출마’를 계획하고 있다고 빌미를 잡아 그들을 정치 공간에서 몰아내 버린 것이다.

따라서 여권 내에는 박정희가 견제해야 할 대상이 없는, 말하자면 정치가 사라져버린 상황이 연출되었다. 1960년대 중반까지만 해도 민주공화당과 행정부 사이에 정치공간이 유지되고 ‘당정협조체제’라고 불릴 수 있을 만큼 서로 간의 협조가 가능했고 혹은 서로 견제할 수 있었다.¹⁶¹⁾ 그러나 이런 당정협정체제는 1960년대 후반에는 완전히 무너져 버렸다. 국민복지회 사건을 계기로 4인 체제가 주도적으로 1968년 말부터 ‘3선 개헌론’을 공론화하기 시작했다. 3선을 허용하는 개헌은 대통령 3선 연임을 허용하고, 탄핵소추결의의 요건을 강화하며 국회의원이 행정부 장관을 겸직하는 것을 허용한다는 것을 핵심으로 1969년 10월에 제정되었다.

1967년의 대선의 대승(大勝)은 경제적 성과를 바탕으로 박정희의 카리스마가 국민으로부터 인정을 받은 것이라 할 수 있지만, 1968년에

160) 길재호는 한때 김종필의 열렬한 주동자였다가 1960년대 중반에 반 김종필 파에 가담했다. 김일영. 1999. p. 347.

161) 정승건. 2003. pp. 222-224.

접어들면 이러한 경제적 성과가 유지되기 되기 어려워졌다. 경제적 성과를 얻지 못하면 정권의 정당성에 직격탄을 맞을 수도 있으므로, 다시 위기로부터 무언가 해내는 면모를 국민에게 보여야 할 필요가 절실했다.

한편 경제적 성과를 과시하는 데 어려움을 느끼던 상황에서 이 난제를 해결하는 하나의 방안이 곧 경부고속도로건설사업이었다. 고속도로 건설사업의 목표에 대한 ‘시간’적 단축을 통해서 무언가 해내 보여야겠다고 판단한 것이다. 오로지 공사 기간을 줄이기 위해서 도로의 폭을 좁게 수정하고, 노면을 오직 15cm 정도의 아스팔트로 덮었고 중앙분리대 등의 안전시설은 거의 갖추어지지 않은 채 고속도로로서의 최소한의 형식만 지키며 공사를 진행하게 했다.¹⁶²⁾

2. 경부고속도로건설사업 관련 제도와 국가조직 변화

1968년 2월 1일에 첫 공구인 서울-수원 구간의 건설 기공식이 열리고, 공식적 건설공사사무소도 2월 2일에 정식 발족하였다. 본부조직인 공사사무소는 1급 공무원을 소장으로 두고 산하에 7개 공구가 있었고, 공구마다 건설회사가 지정된 3단계 조직으로 구성되었다.¹⁶³⁾ 이 사업의 중요한 목표는 ‘시간 단축’에 있었으므로, 박정희 대통령은 공사 진행의 효율성을 높이기 위해서 군 장비를 최대한 많이 투입할 것을 제1차 국가 기간고속도로 건설추진위원회(1967. 12. 19)에서 지시하였다. 이에 따라 육군 공병감실의 1202건공단의 220, 209, 213대대가 경부간 고속도로건설사업에 투입되었다.¹⁶⁴⁾ 공사 현장은 마치 전쟁을 하는 것처럼 운영되었다. 비단 실제 군 장비를 사용했기 때문만이 아니라, 목표치보다도 빠르

162) 따라서 경부고속도로를 개통(1970년 7월 7일)한지 1년 만에 초기 공사 비용과 맞먹는 비용의 유지보수비용이 들었다.

163) 공개입찰 형식이 아니라 정부가 직접 지정하였다. 권자경. 2001. pp. 2-4.

164) 한국도로공사. 1982. p. 88.

게 많이 작업할 것이 강조되었기 때문이다.

따라 공사 현장을 관리·감독함으로써 낭비를 최대한으로 줄일 목적으로 “육군 공병 장교(영관 및 위관급) 중에서 30명쯤 인선하여” ‘감독 요원’으로 현장 배치하기로 했다.¹⁶⁵⁾ 그리하여 건설공무원에서 일정한 교육한 후 이들을 ‘본부요원’과 ‘현장감독’으로 배치했다. 하지만 실상은 총 22명은 기공식이 열리기도 전에 이미 선정되어 있고, 기공식 이후인 2월 2일에나 건설공무원에서 교육을 받았다.

이후 공병장교 19명, ROTC 장교 22명이 추가로 증원되어 본부요원과 현장감독으로 배치되었다. 감독요원 중에는 건설부 공무원 채용시험과 공사사무소의 공개시험을 통해 합격한 자들도 속해 있었는데, 2-4주 정도의 교육 훈련을 하여 현장에 배치하였다. 이들은 주로 시공업체의 지도부들과 기술자, 그리고 인부들을 재촉하여 공기단축을 달성케 하는 역할을 맡아 현장에서 인부들과 많은 갈등을 빚어지기도 했다.¹⁶⁶⁾

한편 사업의 품질을 관리하고 졸속공사를 방지할 목적으로 건설부에 ‘시험감독요원’을 두었는데, 이는 고속도로건설에 관련한 박사학위를 가지고 있었던 당시 주원 장관의 지시에 의한 것이었다. 현장에서는 품질관리 업무를 맡는 ‘시험과(課)’를 설치하여 각 공구사무소에 시험과의 설치가 편제상 확정되었다. 서울-수원 공구사무소에 시험과가 생기기 이전에는 ‘현장실험실’을 설치하여 급한 대로 업무를 담당하고 소요되는 시험 기구를 국립건설연구소에서 빌어다 썼다. 하지만 이들의 역할은 공기단축이라는 목적에 의해서 충실하게 수행될 수는 없었으며, 안정성을 검증하는 일을 어디까지나 형식적인 수준에서 머물렀다.

안정성에 대한 관리는 형식적으로 처리했지만, 공사의 능률을 더 높이기 위해서 공사현장에서 ‘능률급제’가 시행되었다. 일을 많이 할수록 더 높은 보상을 하도록 하는 것이다. 이는 안정상의 문제를 우려하는 관계자들의 만류에도 불구하고 실시되었다. 각 공구는 박정희 대통령을 포함한 상부의 계획에 따라 결정된 준공 예정일에 맞춰서 끝내기 위해서

165) 한국도로공사. 1982. p. 102.

166) 한국도로공사. 1982. pp. 131-135.

초기 사업계획 당시 계획했던 도로 폭인 24m가 아닌 22.4m로 계획을 바꾸어야 했다. 중앙분리대, 가로등, 전화 등 안전시설도 매우 미비했고, 비싼 콘크리트가 아닌 저렴한 아스팔트로 15cm 두께로 시공했다.¹⁶⁷⁾ 수시로 안전사고가 발생하였지만, 안전 문제에 대한 확실한 예방과 보상, 책임문제를 해결하는 일은 없었고 오로지 사고로 인한 “복구 작업만이 시급한 문제였다.”¹⁶⁸⁾ 인부들은 1일 3교대로 연중 휴가도 없이 공사에 매진해야 했다.

공사가 중반기를 지나고 있던 1968년 말-1969년 초에는 ‘공기 단축’이 더욱 강조된 시기였다. 당시 국내외적으로 자신의 비범한 능력을 인정받고 위기의 해결사가 다시 한 번 되기 위해서 경부고속도로건설사업의 시간적 단축에 사활을 걸기 시작한 것이다. 시간적 효율성을 달성하는 능력 그 자체가 박정희의 카리스마의 핵심이었다. 박정희는 다음과 같이 공기(工期) 계획을 수차례 수정하여 밝혔다.

박정희 대통령은 경부고속도로건설을 시작하던 때(공식적으로는 1968. 2)에는 ‘1969년 12월 말일’까지 공사를 완료하겠노라 발표하였다. 하지만 1968년 12월에 열린 서울-인천 간, 서울-수원 간 개통식에서는 재정과 기술상의 난점이 때문에 ‘1970년 여름까지 4시간의 거리로 연결될 것’이라고 조금 기간을 약간 늘려 발표하였다.

1969년 초에는 ‘서울-대전-대구-부산’의 구간 중 ‘대전-대구’ 구간을 제외하고 공사가 거의 마무리 되어 있었다. 이에 박정희 대통령은 1969년 연두 기자회견 자리에서 ‘낙동강역을 제외하고는 금년(1969)안에 모두 완공할 계획’이라고 밝힘으로써 공사 기간을 1년 단축할 것이라고 발표했다.¹⁶⁹⁾ 이와 같은 발표에 대해 주원 장관은 조기완공의 어려움을

167) 박정희 대통령의 ‘선공사 후보완’전략은 한국의 경제력을 따져보았을 때 일본과 독일의 고속도로와 같은 수준으로 공사할 수 없으니 한국의 실정에 맞게끔 맞추어야 한다는 논리였다. 경제적 성과를 달성하기 위해서 ‘행정적 민주주의’를 해야 한다면 논리의 연장선 상이었다.

168) 한국도로공사. 1982. p. 162.

169) 박정희 대통령은 1969년 3월 20일에 관계 장관과 고속도로건설회사 대표 15명을 청와대에 소집하여 조기완공의 필요성을 설명하고, ‘이에는 추

끝까지 주장하였지만 결국 건설부 장관이 1969년 3월에 육군 장교 출신인 이한림 장군으로 교체¹⁷⁰⁾되었다.

1969년 연두교서에서의 공사 기간 단축 발표로 인해서 현장도 빠르게 바뀌어야 했다. 우선 관리감독자들에게 대한 채찍질이 더욱 강화되었다. 새로 취임한 이한림 건설부 장관은 연내완공을 위해 전력을 다할 것을 촉구하는 내용을 담은 각서 제1호¹⁷¹⁾를 3월 22일에 간부직원과 산하기관장들에 시달하였다.

또한 난(難) 공구의 현장 시찰과 관리를 강화할 목적으로 공사사무소에 ‘장·차관실’을 설치하였다. 1970년 2월 15일에 열린 대전 공구 상황실에서의 ‘공사추진합동회의’에는 공사사무소의 부소장, 관리소장, 대전 공구 소장이 참석하고 또 시공회사 측의 현대건설 정주영 회장 등이 참석하여 연내완공에 대한 논의를 진행하기도 했다. 주요 논의 내용은 6월 15일까지 공사를 완공할 것과 회장은 매주 현장을 시찰할 것 등이었다.

법적 제도 역시 이 시기에 많은 변화가 나타났는데 제도의 변화를 살펴보면 알 수 있는 관료화의 양상은 카리스마적 정당성을 유지하기 위

호도 정치적 목적이 게재되지 않았음’을 강조하였다. 사실은 매우 고도의 정치적 목적이 있었음을 나타내주는 언급으로 볼 수 있다. 한국도로공사. 1982. pp. 215-216.

170) 이 시기 주원 장관의 의사는 박정희 대통령의 의사와 자주 상충한 것으로 보인다. 주원 장관이 도로 폭을 5m에서 10m로 확장 타결하는 문제에 관해서 야당 국회의원들이 ‘10m로 늘이되 토지보상을 확실히 하라’는 이른바 ‘선보상 후착공’ 원칙에 동의하여 ‘도시계획법 개정안’이 통과되었는데, 이를 대통령이 거부권Veto를 행사하여 입안되지 못한 일도 있었다. 권자경. 2001. p. 18.

171) 내용은 다음과 같다. “..경부고속도로건설의 연내완공을 위하여 직접 업무에 종사하는 관계관은 물론, 모든 지원부서는 전 능력을 다하여 계획적이고 또한 강력한 실천력을 발휘하여 이 공사의 연내완공이라는 커다란 목표에 대진하여 줄 것을 당부하는 바입니다. 이 목적을 위하여 우리는 지금 이렇게 청와대를 비롯하여 거국적인 지원을 아낌없이 받고 있습니다. 이렇게 하고도 차질이 생길 때 그 책임을 엄하게 물을 것이니 각자 맡은 바 완수하는 데 전력을 경주하여 줄 것을 재삼 당부하는 바입니다 (후략)” (강조: 필자). 한국도로공사. 1982. p. 208.

해 행정적 합리성이 ‘후발’적으로 이를 지탱 혹은 지지해주는 양식으로 진행되었다는 점이다.

사업 진행 초기엔 용지 확보가 가장 중요한 현안이었기 때문에 토지에 관한 법적 제도가 변화하였다. 사실 용지 문제에 관해서 박정희 대통령은 고속도로건설사업을 발표하기 전에 지도를 그리며 노선을 구상하고, 1차로 기공할 서울-수원 간 후보 노선을 가지고 극비리에 시중 은행장을 만나 용지의 시가 감정을 의뢰한 바 있었다. 1967년 11월 28일에 건설부 장관, 서울시장, 경기지사를 청와대로 소집하여 이 시가감정서를 보여준 뒤 용지매입을 지시하였다.¹⁷²⁾ 사업의 시작이 본격화되었을 시 땅값이 오를 것을 예상하고 미리 조치를 한 것이다. 하지만 용지매입 문제는 적절한 보상에 관해서 지역 주민들과 계속해서 마찰을 빚을 수밖에 없었다.

주민들과의 마찰 문제를 처리하기 위해 건설부에 중앙토지수용위원회와 지방토지수용위원회를 설치되어 있었는데 이들은 엄밀히 말하면 건설부와는 관계가 없는 독립적 행정기관으로 정책을 수행하는 조직이었다. 중앙토지수용위원회는 1급 공무원 1명과 29명의 직원으로 구성되었고 정부 각 부처, 국영기업체, 서울특별시를 비롯한 광역시, 도지사가 시행하는 사업의 토지 수용에 관한 의결을 관장하도록 하였다. 지방토지수용위원회에서는 일반 시(市), 군(郡)의 토지수용에 관한 업무를 처리했다.¹⁷³⁾ 하지만 이런 제도는 어디까지나 형식적인 수준의 역할을 맡았던 것으로 보인다. 토지매입에 대한 충분한 보상이 이루어지지 않는 일은 예사로 일어났고, 심지어 가격을 지불하기도 전에 공사가 진행되는 일들도 빈번했기 때문이다.

‘시간 단축’이라는 카리스마적 능력을 과시하는 것 혹은 카리스마적 지배를 일상적이고 지속해서 만들기 위해서는, 위와 같은 부작용들에 대해서 마냥 간과할 수는 없었다. 따라서 국회 건설위원회 상임위원회에서 수차례 장관 질의가 있었고,¹⁷⁴⁾ 그 결과로 「도시계획법개정안(案)」

172) 김정렴. 2006. pp. 125-126.

173) 김의원. 1999. p. 177.

이 통과(1968. 12. 20)되어 ‘선(先)보상 후(後)개발’이라는 내용이 법제화되었다. 그러나 공사 착수 이전에 토지 매입을 마무리하지 못하여 정해진 공사목표 기간을 달성하지 못해 공사 소장이 해임을 당했다가 복귀된 등의 사례¹⁷⁵⁾도 일어나는 등 여전히 ‘선보상 후개발’이라는 원칙은 형식적인 것에 그쳤다.

한국도로공사의 설립 역시 형식주의적인 맥락에서 이해할 수 있다. 1967년 3월에 건설 중이던 있던 경인고속도로는 그 재원을 아시아개발은행(Asian Development Bank, ADB)에서 제공받은 바 있었는데, 정부는 경부고속도로건설사업에 대해서도 차관을 요청했다. 그런데 ADB 측에서 정부 외의 별도 관리 주체를 당사자로 세울 것을 요구했다. 이 때문에 건설부가 1968년 7월에 그동안 지체해왔던 관리기구 설립에 서둘러 착수하여, 법률 제2083호로 1962년 2월에 「한국도로공사법」을 설치한 것이다.

지금까지 경부고속도로건설사업 기간에 일어난 관련 제도와 참여 국가 조직의 변화를 살펴보았다. 이번 절에서 주목했던 부분은 1969년에 여권 내의 정치지형의 변화에 의해서 박정희가 경부고속도로건설사업의 ‘공기단축’이라는 새로이 강조했다는 점에서 사업을 통해 얻고자 한 정치적 의도가 나타났던 양상이었다. 이 사업의 주무부서인 건설부는 그 정치적 전략의 목표가 달성될 수 있게 관료화가 진행되었다. 구체적으로 관료화의 양상은 행정적 합리성에 부주의하고 불충분한 이해였다는 점이 드러났는데, 다르게 말해서 이 합리화의 과정이 다소 형식적인 차원에서 일어났다고 할 수 있다. 사업 목표의 성공적 달성을 위해서 발생할 수밖에 없었던 부조리한 문제들을 뒤늦게나마 형식적으로 행정적 합리성으로 처리하는 모습을 보인 것이다. 이러한 특징이 생겨난 이유는 행정적 제도화가 정치적인 의도에 의해서 수단적으로 여겨졌기 때문이라고 할 수

174) 관련 기록물은 다음을 참고. 제7대국회 제67회 제17차 건설위원회(1968년 11월 30일), 제7대국회 제65회 제1차 건설위원회(1968년 4월 23일) 국회 국회회의록 서비스. URL 상동. (검색일: 2015년 1월 20일).

175) 한국도로공사. 1982. p. 200.

있다.

제 7 장 마치며

지금까지 살펴본 바에 따르면 박정희 정권의 카리스마의 핵심은 ‘시간’적 능력에 있었다. 이는 군정 초기부터 수행한 일련의 모든 정책에서 ‘효율성’에 대한 꾸준한 강조가 공통으로 나타났다는 점에서 알 수 있었다. 박정희 정권기에 효율성 즉 ‘투입 대비 산출’ 공식에서 투입은 ‘정치’를 의미했고 ‘산출’은 (경제적) 성과를 뜻했다. 정치를 최소한으로 투입하여 산출을 최대한으로 높이겠다는 것이 박정희 권위주의 정권의 핵심이었다. 그리고 효율성의 극대화를 일으키는 능력이 곧 박정희의 카리스마적 지배의 정통성의 내용이었다.

박정희는 1960년대 후반으로 갈수록 자신 이외의 행위자들을 더욱 배제하며 정치의 공간을 점점 축소해 갔고, 마지막으로 남아 있던 정치적 공간이었던 당·정 체제까지 무너뜨리고 1972년에는 유신체제를 성립하였다. 1969년 3선 개헌을 성공하여 합법적 방법으로 권력의 유지를 가능하게 할 수 있었고 1971년의 대선에서 3선도 성공했음에도 불구하고 왜 권력의 인격화 즉 유신체제라는 비(非) 법-합리적 지배체제로 이행하게 된 것인가?

이와 관련해 박정희의 카리스마적 지배체제를 다시 한 번 고민해 볼 필요가 있다. 박정희의 정치적 정당성은 군사 쿠데타 당시부터 ‘경제적 성과’로 확보되고 있었다. 정치적 정통성의 부재를 성과주의적 요소로 대체하고자 했던 것이다. 그런데 1969년이 되면 자신의 정치적 정당성을 확보할 수단 즉 경제적 성과가 둔화하는 현상이 나타났다. 1969년에 15.9%에 달했던 GNP 성장률이 1970년에는 8.9%, 1971년에는 10.2%로

낮아져 성장세의 둔화가 나타났다.¹⁷⁶⁾ 말하자면 1969년을 정점으로 경제적 성과물을 통해 자신의 비범한 능력을 합리적인 방식으로 인정받을 수 있는 가망성이 점차 낮아진 것이다.

게다가 1971년의 대선에서 ‘박정희 53.2% 김대중: 45.2%’라는 득표율은 온갖 방해공작에도 불구하고 김대중이 약진했음을 의미했다. 그뿐만 아니라 경제의 불평등한 발달로 인해 전태일과 같은 노동자들의 노사분규가 심해지는 등 사회적 갈등이 더욱 표면화되고 있었다. 1967년의 대통령 선거에서 제1차 경제개발의계획의 성과에 더불어 승리했던 점과 비교해보면 변화를 더 분명하게 이해할 수 있다. 물론 1960년대 중반에 한일국교정상화, 베트남전 파병 등의 문제는 야당과 학생, 지식인들의 비판을 일게 했지만 그래도 1967년까지는 경제개발계획의 성과에 힘입어 박정희의 카리스마적 능력이 국민으로부터 인정받고 있었다. 그리고 이연장 선상에서 1969년의 3선 개헌까지는 박정희의 카리스마적 지배가 베버적 의미의 합리화가 가능한 상황이었다고 볼 수 있다.

1960년대 후반으로 접어들면 정치공간은 박정희 개인만 차지하고 있었을 정도로 축소되어 있었으며, 국가체제는 박정희라는 정치권력자의 후원과 더불어 박정희의 카리스마적 지배를 지속시킬 수단으로써 베버적 의미의 관료제 즉 제도적 관료화로 관료제가 전환되고 있었다. 하지만 1960년대 말 미국의 외교정책 변화와 달러 위기와 같은 대외적 조건 때문에 박정희의 경제 성적표가 초라해져 갔다는 사실은 박정희의 능력이 이전만큼 ‘비범’해 보이기 어려워져 갔음을 뜻했다. 이 같은 맥락에서 경부고속도로건설사업 진행 과정 중 1969년 초반부를 기점으로 박정희가 ‘공기 단축’을 더욱 강조한 것은 절체절명의 순간에 다다른 상황에서 고안한 탈출 전략이었다고 할 수 있다. 결국 유신체제로의 이행은 박정희가 이런 상황 속에서 자신의 법-합리적인 방식으로 카리스마를 유지하기가 어렵다고 판단했기 때문에 이루어진 것이었다. 유신체제로의 이행은 권력의 인격화, 즉 박정희 개인의 자의적이고 임의적인 기준에 의

176) 김일영. 1999. pp. 354-356.

한 지배체제였다는 점에서 법-합리적 정당성이 후퇴를 의미하기 때문에 ‘카리스마의 합리화’의 실패로 볼 수도 있다.

관료제의 변환이라는 측면에서 볼 때, 1960년대 박정희 정권기에 일어난 변화는 비록 ‘초기적’ 성격이긴 해지만 배버적 의미의 관료제 즉 제도적 관료제의 형성이었다. 그리고 앞서 살펴본 바와 같이 한국의 관료제는 일제식민지 당시 일본으로부터 이식되었던 관료제로부터 시작했는데, 국가의 개념과 공공의 개념에 대한 논의가 생략된 채 강제적으로 국가체제의 틀이 이식되었기 때문에 정치권력자가 이 국가체제에 미칠 수 있는 영향력의 폭이 매우 넓었다. 이승만 대통령은 관료제의 전문성을 추구하지 않았지만, 박정희는 성과주의적 전략에 따라 관료제의 전문성을 고취하고자 하였고 이에 따라 제도적 관료제가 형성되기 시작한 것이다.

다시 말해 1960년대 박정희 정권기의 관료화는 전문성과 효율성이 낮았던 도구적 관료제로부터 제도적 관료제로의 이행이었으며 배버적 관료제의 성립 과정이었다. 그리고 한국의 특수한 역사적 상황, 즉 박정희라는 카리스마적 능력을 보이는 인물의 정치권력이 관료제를 변환시킨 가장 큰 동인이 되었다는 점에 의해서 ‘행정적 자율성’이 잉태되었다. 박정희가 정치 공간에서 자신 이외의 행위자들을 배제시켜가며 정치공간을 협소하게 만들고 동시에 자신의 지배를 정당화할 수단으로 제도적 관료제를 발달시킨 것은 달리 말하면 행정체제가 정치의 영향력으로부터 거리를 유지할 수 있었음을 뜻한다. 따라서 여기에서 의미하는 ‘행정적 자율성’이란 정치권력의 내용이 변하면 행정이 정치로 통제할 수 없게 되는 것을 지칭한다.

행정적 자율성이 잘 나타난 예는 1990년대 건설부 직제 개편안이 발표되었을 당시였다. 당시는 사회적으로 민주화의 열기가 매우 고취되어 있었는데, 당시 노태우 정권이 이러한 열망을 외면할 수 없어 ‘작은 정부’로의 지향을 구현하고자 하여 직제 개편안을 발표했다. 그러나 개편안이 발표되자 건설부의 관료들이 항명 사건을 일으킨 것이다. 표면적인 반대 이유는 신분 불안정이었지만 사실 구조적 관점에서 볼 때 이는 정

치권력에 도전하면서까지 관료제의 제도적 이익을 보호하겠다는 제도적 관료제의 적극적 의사표명이었던 것이다.¹⁷⁷⁾

지금까지의 연구를 통해 1960년대를 기점으로 한국의 관료제가 새로운 국면을 맞이했으며, 이러한 변환은 박정희의 ‘카리스마의 합리화’의 과정이었음을 알 수 있었다. 경부고속도로건설사업은 카리스마적 능력이 가장 고조된 시점인 1967년에 시작되었고 이때 주무부서인 건설부의 관료적 지위가 격상하고 행정적 능력이 절대적으로 고취되었다. 박정희의 카리스마적 지배를 일상적이고 지속적으로 만들겠다는 전략에 의해서 일어난 관료화였기 때문에 행정적 합리화는 부주의하고 때로 형식주의적인 것에 그쳤던 점 또한 살펴보았다. 한편 1969년으로 접어들면서 박정희를 둘러싼 정치적 상황이 그의 정치적 정당성을 조금씩 위협하면서 박정희는 이에 ‘공기단축’이라는 새로운 초(超)현실적 목표를 제시하고 이를 달성하여 정치적 정당성을 유지하고자 했다. 이는 관료화의 동인이 단순한 효율성의 제고가 아니었으며, 정치 권력자의 정치적 전략에 의해서 행정적 합리화 혹은 관료화가 일어났음을 보여주고 있다.

177) 정승건. 2003. pp. 321-325.

참 고 문 헌

논문

- 강명구. 1999. “1960년대 도시발달의 유형과 특징: 발전주의국가의 공간 조작,” 『1960년대 사회 변화연구: 1963~1970』, 한국정신문화연구원 편, (서울: 백산서당), pp. 55-98.
- 권자경. 2001. “산업화 경로의 결정요인 분석 경부고속도로 건설의 국가 자율성을 중심으로,” 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, pp. 1-14.
- 김국현(외). 2010. “한국의 국가발전에서 행정의 역할,” 「국정관리연구」 5(2), pp. 1-24.
- 김근세(외). 1996. “우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계,” 「한국행정학보」 30(3), pp. 35-51.
- 김근세. 2012. “박정희 발전관료제의 성격과 역사적 기원,” 「행정학회 하계공동학술대회 발표 논문집」, pp. 1-26.
- 김낙년. 1999. “1960년대 한국의 공업화와 그 특징,” 『1960년대 한국의 공업화와 경제구조』, 한국정신문화연구원(편), (서울: 백산서당), pp. 11-76.
- 김미나. 2004. “공무원 특별채용제도의 경로 의존적 변화: 박정희 정권의 군인 특별채용 사례를 중심으로,” 「한국행정논집」 16(1), pp. 81-106.
- 김보현. 2011. “박정희시대 지배체제의 통치 전략과 기술 - 1970년대 농촌새마을운동을 중심으로,” 「사회와역사」 90, pp. 49-77.
- 김일영. 1999. “1960년대의 정치지형 변화: 수출지향형 지배연합과 발전 국가의 형성,” 『1960년대의 정치사회변동』, 한국정신문화연구원(편), (서울: 백산서당), pp. 285-362.
- 나중식. 1999. “한국 중앙재정기구 변천의 역사적 분석,” 「한국행정논

- 집」 11(3). pp. 541-561.
- 민 진. 2006. “정부 조직의 조직변동 연구 - 한국의 중앙행정기관을 중심으로,” 「한국사회와 행정연구」 17(2), pp. 1-23.
- 박명립. 2011. “박정희 시기의 헌법 정신과 내용의 해석,” 「역사비평」 96(가을), pp. 109-139.
- 박종흡. 1969. “경부고속도로건설계획의 관리와 전략에 관한 연구,” 「행정논총」 7(2), pp. 2420-2440.
- 박찬구. 1985. “경부간 고속도로 건설계획의 정책결정에 관한 연구,” 성균관대학교 석사학위논문.
- 박태균. 2007. “한국전쟁 이후 이승만 정부의 경제부흥 전략,” 「세계정치」 8, pp. 203-242.
- _____. 2010. “와우아파트, 경부고속도로, 그리고 주한미군 감축,” 『역사비평』 (93), pp. 165-195.
- 서복경. 2014. “한국 정치결사 제한체제의 역사적 기원,” 「동향과 전망」 (90), pp. 120-152.
- 서인석. 1992. “자유당과 공화당의 창당과정 비교 연구,” 「역사비평」 21호(겨울), pp. 167-181.
- 손병권. 2004. “미국의 국가: 국가성(stateness)의 문제와 국가성의 충족체로서 혁신주의 국가,” 「미국학논집」 36(2), pp. 173-198.
- 신병식. 2006. “박정희시대의 일상생활과 군사주의- 징병제와 '신성한 국방의 의무' 담론을 중심으로,” 「경제와사회」 72, pp. 148-172.
- 안병영(외). 2007. “민주주의, 평등, 그리고 행정: 한국행정 연구를 위한 이론적·경험적 함의를 찾아서,” 「한국행정학보」 41(3), pp. 1-40.
- 안해균. 1983. “군사혁명정부의 행정체제분석,” 「행정논총」 21(1), pp. 1-42.
- 양병기. 1999. “1960년대 국가통치기구의 재편: 군부통치의 내용을 중심으로,” 『1960년대의 정치사회변동』, 한국정신문화연구원(편), (서울: 백산서당), pp. 261-284.
- 양승태. 2013. “단기연호 법제화의 민족사 및 문명사적 의미에 관하여,”

- 「선도문화」 15, pp. 9-37.
- 유현종. 2011. “한국행정의 국가이론적 재검토: 국가성의 변화와 대안을 중심으로,” 「한국행정학보」 45(3), pp. 251-277.
- 이병량(외). 2004. “관료의 충원방식을 통한 한국관료제의 형성과정에 대한 연구: 전 총무장관 이석제의 역할을 중심으로,” 「한국행정논집」 16(4), pp. 759-788.
- 이완범. 1999. “제1차 경제개발5개년계획의 입안과 미국의 역할 1960~1965,” 『1960년대의 정치사회변동』, 한국정신문화연구원 (편), (서울: 백산서당), pp. 11-158.
- _____. 2000. “박정희 군사정부 ‘5차헌법개정’ 과정의 권력구조 논의와 그 성격,” 「한국정치학회보」 34(2), pp. 171-192.
- 이재웅. 1989. “국가기구로서의 한국관료제의 성격규명,” 「지방과 행정연구」 1(2), pp. 129-143.
- 이정은. 2012. “5·16군사정부의 상업차관 도입과 운용: 대자본가와와의 관계를 중심으로,” 「역사와 현실」 84, pp. 363-406.
- 임도빈. 2007. “관료제, 민주주의, 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제,” 「한국행정학보」 41(3), pp. 41-65.
- 임송자. 2013. “1961년 5·16 이후 국토건설사업과 국토건설단 운영 실태,” 「한국근현대사연구」 67, pp. 900-942.
- 임혁백. 2012. “박정희에 대한 정치학적 평가,” 「평화연구」 20(2), pp. 51-84.
- 전재성. 2004. “1965년 한일국교정상화와 베트남 파병을 둘러싼 미국의 대한(對韓)외교정책,” 「한국정치외교사논총」 26(1), pp. 63-89.
- 정진아. 2009. “이승만정권기 경제개발3개년계획의 내용과 성격,” 「한국학연구」 31, pp. 353-386.
- 조석준. 1986. “군사혁명정부와 조직개편,” 「행정논총」 6(1), pp. 215-235.
- 최광승. 2010. “박정희는 어떻게 경부고속도로를 건설하였는가,” 「정신문화연구」 33(4), pp. 175-202.

- 최병선. 1993. “제도개혁과 민주적 정책조정의 역설,” 「한국정치학회보」 1(2), pp. 46-64.
- 최정운. 1994. “미셸 푸코의 전쟁과 평화”, 「국제문제연구」 17(1), pp. 111-135.
- 하태수. 2010. “박정희정권 출범 시기의 정부조직법 개정 분석: 발전국가 형성의 역사적 정치경제 배경을 중심으로,” 「한국사회와 행정연구」 21(1), pp. 229-273.
- 한홍구. 2003. “박정희 정권의 베트남 파병과 병영국가화,” 「역사비평」 62, pp. 120-139.
- Byung-Doo Choi. 2012. "Gyeongbu Expressway: Political Economic Geography of Mobility and Demarcation," *Korean Social Science Review* 2(2), pp. 181-218.
- Byung-Kook Kim. 1987. "Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico," Unpublished Ph. D. dissertation, Cambridge: Harvard University.
- Chalmers Johnson, 1987. "Political Institution and Economic Performance: The Government Business Relationship in Japan, South Korea and Taiwan," Frederic C. Deyo(ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, (Ithaca & London, Cornell University Press), pp. 136-164.
- Chihyung Jeon. 2014. "A Road to Modernization and Unification: The Construction of the Gyeongbu Highway in South Korea," *Technology and Culture* 51(1), pp. 55-79.
- Chung-In Moon. 1999. "Overdeveloped State and the Political Economy of Development in the 1950s: A Reinterpretation," *Asian Perspective* 23(1), pp. 179-203.
- HỒ. SĨ. QU. 2012. "South Korean: Turning to Dragon, Dictatorship and Democracy," *Social Sciences Information Review* 6(1), pp. 3-15.

- Hyung Baeg Im. 1987. "The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea," *World Politics* 39(2), pp. 231-257.
- Hyung-A Kim. 2011. "State Building: The Military Junta's Path to Modernity through Administrative Reforms," Byung-Kook Kim and Ezra F. Vogel (eds.), *The Park Chung Hee era: The Transformation of South Korea*, (Cambridge, Mass.; London: Harvard University Press), pp. 85-114.
- Kelly K. Hwang. 1996. "South Korea's Bureaucracy and the Informal Politics of Economic Development," *Asian Survey* 36(3), pp. 306-319.
- Matt Andrews, Lant Pritchett and Michael Woolcock. 2013. "Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA)," *World Development*(51), pp. 234-244.
- Nettl, J. P. 1968. "The State as a Conceptual Variable," *World Politics* 20(4), pp. 559-592.
- Peter Evans. 1998. "Transferable Lessons? Re-examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies," *Journal of Development Studies* 34(6), pp. 66-86.
- Robert A. Pastor. 1991. "Preemption Revolution: The Boundaries of U.S. Influence," *International Security* 15(4). pp. 54-86.
- Vivek Chibber. 2002. "Bureaucratic Rationality and the Developmental State," *American Journal of Sociology* 107(4), pp. 951-989.
- William A. Douglas. 1963. "Korean Student and Politics," *Asian Survey* 3(12), pp. 584-595.

단행본

- 건설교통부 도로정책과 편. 1997. 『한국의 길』, (과천: 건설교통부 도로정책과).

- 국가기록원. 2014. 『중요 공개기록물 해설집 6. 국토개발편 1960~1980』, (대전: 국가기록원 기록정보서비스부 공개서비스과).
- 김광웅. 1991. 『한국의 관료제 연구: 이해를 위한 국가론적 접근』, (서울: 대영문화사).
- 김수진. 2008. 『한국 민주주의와 정당정치』, (서울: 백산서당).
- 김영민. 1991. 『한국의 정치변동과 관료제 1945-72; 국가관료제의 변천과정』, 서울대학교 행정학 박사학위논문.
- 김의원. 1996. 『실록 건설부』, (서울: 경인문화사).
- 김정렴. 1997. 『아, 박정희: 김정렴 정치회고록』, (서울: 중앙M&B).
- 김정렴. 2006. 『한국 경제정책 30년사: 최빈국에서 선진국 문턱까지』, (서울: 랜덤하우스).
- 김형아. 2005. 『박정희의 양날의 선택』, (서울: 일조각).
- 김형욱. 2009. 『혁명과 우상』, (서울: 인물과 사상사).
- 남화숙. 2013. 『배 만들기 나라 만들기』, (서울: 후마니타스).
- 대통령비서실. 1965. 『국가재건최고회의 의장 대통령권한대행 박정희장군 담화집』, (서울: 대통령비서실).
- _____. 1973. 『박정희대통령 연설문집 1-16』, (서울: 대통령비서실).
- 마이클 키온. 1997. 『내 일생 조국과 민족을 위해』, (서울: 지식산업사).
- 막스 베버. 1997. 박성환(역). 『경제와 사회 1』, (서울: 문학과 지성사).
- 미셸 푸코. 2008. 오생근 역, 『감시와 처벌: 감옥의 역사』, (파주: 나남).
- 민주공화당. 1973. 『민주공화당사 1963-73』, (서울: 민주공화당).
- 박동서. 1961. 『한국 관료제도의 역사적 전개』, (서울: 한국연구도서관).
- 박동서. 1983. 『한국행정의 발전』, (서울: 법문사).
- 박정희. 1962. 『우리 민족이 나아갈 길: 사회 재건의 이념』, 동아출판사.

- _____. 1963; 1997. 서동진(편). 『국가(國歌)와 혁명(革命)과 나』, (서울: 지구촌).
- 상공부. 1988. 『무역진흥 40년』, (서울: 상공부).
- 서울대학교 행정대학원 한국행정조사연구소(편). 1974. 『한국행정사례집』, (서울: 법문사).
- 서태운. 1985. 『한국정부조직론』, (서울: 박영사).
- 손정목. 2005. 『한국 도시 60년의 이야기 1』, (과주: 한울).
- 엘렌 케이 트림버거. 1986. 김석근(역). 『위로 부터의 혁명 : 일본, 터키, 이집트, 페루의 군부 관료와 발전』, (서울: 학문과 사상사).
- 양동안(외). 1987. 『현대한국정치사』, (성남:한국정신문화연구원),
- 윤보선. 2012. 『외로운 선택의 나날』, (서울: 해위윤보선대통령기념사업회).
- 이상철. 2012. 『(가치 창조) 조직론 : 정부조직 진화론 관점에서』, (서울: 대영문화사).
- 이석제. 1996. 『각하, 우리 혁명합시다』, (서울: 서적포).
- 이영석. 1981. 『야당 30년』, (서울: 인간).
- 이용원. 1999. 『제2공화국과 장면』, (서울: 범우사).
- 이한빈. 1968. 『사회변동과 행정: 해방후 한국행정의 발전론적 연구』, (서울: 박영사).
- 장성훈(외). 2013. 『선거관리위원회 50년사: 1963.1.21.~2013.1.20.』, (과천: 중앙선거관리위원회).
- 정구영. 1987. 『실패한 도전』, (서울: 중앙일보사).
- 정승건. 2003. 『한국의 행정개혁 : 정치권력과 관료제의 관계』, (부산: 부산대학교 출판부).
- 정용덕(외). 2001. 『현대국가의 행정학』, (과주: 법문사).
- 조갑제. 1994. 『내 무덤에 침을 뱉어라 4』, (서울: 중앙일보사).
- 조희연. 1998. 『한국의 국가·민주주의·정치변동』, (서울: 당대).
- 찰머스 존슨. 1983. 김태홍(역). 『통산성과 일본의 기적: 현대 일본의 경제참모본부』, (서울: 우아당).

- 체스터 바너드. 2009. 이정혜(역). 『경영자의 역할 : 경영자는 어떻게 조직의 성패를 결정짓는가』, (과주: 북이십일 21세기북스)
- 총무처. 1968. 『정부 조직 편람』, (서울: 총무처).
- _____. 1980. 『(大韓民國)政府 組織變遷史』, 서울: 총무처.
- _____. 1994. 『정부기능총람: 종합』, (서울: 총무처 조직국 조사담당관실).
- 한국도로공사. 1982. 『땀과 눈물의 대서사시』, (서울: 동아출판사).
- 한국정신문화연구원(편). 1999(a). 『1960년대의 정치사회변동』, (서울: 백산서당).
- _____. 1999(b). 『1960년대 사회변화연구: 1963~1970』, (서울: 백산서당).
- _____. 1999(c). 『1960년대 한국의 공업화와 경제구조』, (서울: 백산서당).
- _____. 1999(d). 『1970년대 전반기의 정치사회변동』, (서울: 백산서당).
- 한국행정연구원. 1996. 『한국행정사료집』, (서울: 한국행정연구원).
- 황인정. 1970. 『행정과 경제개발 : 한국발전정부론』, (서울: 서울대학교출판부).
- Alexander Gerschenkron, 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*, (Cambridge: Harvard University Press).
- Alice H. Amsden. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, (London: Oxford University).
- B. Guy Peters. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*, (Lawrence, Kansas: University of Kansas Press).
- Bernard S. Silberman. 1993. *Cages of Reason : The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*, (Chicago: University of Chicago Press).
- Bob Jessop. 1990. *State Theory: Putting the Capitalist State in Place*, (University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press).

- Chalmers Johnson. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy: 1925-1975*, (Stanford, Calif: Stanford University Press).
- Don Oberdorfer. 2001. *The Two Koreas: A Contemporary History*, (New York: Basic Books).
- Frederic C. Deyo. 1987. *The Political economy of the New Asian Industrialism*, (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press).
- Harry Goulbourne(ed), 1979. *Politics and State in the Third World*, (London: The Macmillan Press LTD).
- John E. Chubb and Paul E. Peterson. 1989. *Can the Government Govern?*, (Washington, D.C: Brookings Institution).
- Max Weber. 1946. H. H. Gerth and C. Wright Mills(transl.; ed.) *From Max Weber: Essays in Sociology*, (New York: Oxford University Press).
- Max Weber. 1968. Guenther Roth and Claus Wittich(ed.); Ephraim Fischhoff(transl.) *Economy and Society 3*, (New York: Bedminster Press).
- Robert Wade. 1990. *Governing the Market : Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, (Princeton, N.J.: Princeton University Press).
- Stephen Skowronek. 1982. *Building a New American State : The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, (New York: Cambridge University Press).

신문

- 「경향신문」. 1961년 1월 19일.
 _____. 1961년 1월 25일.
 _____. 1961년 7월 6일.

_____. 1963년 1월 2일.
_____. 1963년 10월 25일.
_____. 1966년 11월 26일,
_____. 1967년 1월 17일.
_____. 1967년 1월 25일.
_____. 1967년 3월 13일.
_____. 1967년 4월 29일.
「동아일보」. 1961년 1월 1일.
_____. 1961년 1월 6일.
_____. 1966년 11월 24일.
_____. 1867년 5월 5일.
「매일경제」. 1967년 5월 2일.
「조선일보」. 1961년 6월 23일.
_____. 1962년 1월 2일.

웹사이트

국가기록원 경부고속도로건설

<http://theme.archives.go.kr/next/gyeongbu/outlineIntroduction.do>

국가기록원 <http://www.archives.go.kr/>

대통령기록관 <http://www.pa.go.kr/>

국무회의기록 <http://theme.archives.go.kr/next/cabinet/viewMain.do>

국회회의록 <http://likms.assembly.go.kr/record/>

Abstract

A Study on Characteristics of Bureaucracy in South Korea focusing on the State Agencies and Institutions of the Gyeongbu Expressway Project 1967-1970

Da Wi Kang

Department of International Relations

The Graduate School

Seoul National University

When and how was bureaucracy of South Korea established and transformed? In terms of path dependency, it is important to look closely at the 1960's when drastic political changes occurred, in other words, the Korean bureaucracy that exists now was formulated. Most of the research on the state system or bureaucracy in Korea

has been based on the Developmental State or Bureaucratic Theory, since the development process of bureaucracy differs from those of advanced countries. These theories set economic tasks forth as a premise and explain the features of bureaucratization influenced by powerfully state-led performances. They, however, lack the explanation about previous conditions or political dynamics, as economic performances are conceived as a key to explain about bureaucratization.

This research approaches in a different way that the formation of bureaucracy depends on the political uncertainty around the political leader and historic situation. In this regard, it needs to be pointed out what types of political uncertainty were around the leader, President Park Jung-Hee, who took over the reins of the government in 1963 after a military junta and made an unprecedented powerful state system. Not only did the number of laws increase, but also the state system and organizations had extended in his era, that is, as Max Weber put, *legal-rational authority* was escalated in Korean society.

The Gyeongbu Expressway Construction Project was a critical juncture of this bureaucratization process. This surreal project to connect two big cities which are diagonally on opposite sides of the country, was decided by political consideration, not just economic needs. In this research, the aspects and characteristics of bureaucracy and state system in Korea will be explored by scrutinizing the state agencies and institutions involved in the project.

Keywords : Political Uncertainty, The Gyeongbu Expressway Project, Bureaucracy, Bureaucratization, South Korea.

Student Number : 2012-20200